

Vergaderjaar 2008–2009

31 958

Regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk (Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt er toe voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een regeling te treffen voor hun financiële functie, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding tot het Rijk. Het financiële toezicht, zoals dat vorm heeft gekregen in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, is in dit wetsvoorstel geïncorporeerd. Het voorstel is tot stand gekomen in het kader van de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk. De hervorming beoogt de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk te laten verkrijgen en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba te laten toetreden tot het Nederlandse staatsbestel. Het land Nederlandse Antillen zal worden opgeheven. Het voorstel voor een Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES) regelt de instelling van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van hun besturen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt nader ingegaan op dit staatkundige proces.

Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden gezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. Onderdeel van deze evaluatie zal zijn de evaluatie van de onderhavige wet. In het wetsvoorstel is daartoe in artikel 102 een evaluatiebepaling opgenomen.

In dat verband zal ook gekeken worden naar de manier waarop het financiële toezicht op de openbare lichamen vorm is gegeven en functioneert.

2. Inhoud van de wet

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) bevat de belangrijkste regelgeving op het gebied van de financiën van de drie openbare lichamen. In de notitie uitgangspunten Wet financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28, blz. 18 e.v.) zijn de belangrijkste uitgangspunten voor deze wet vastgelegd. Het gaat om de drie volgende hoofdonderwerpen:

- a. de financiële functie: totstandkoming en inrichting van begroting en rekening, financieel beheer en -controle en het financieel toezicht;
- b. de belastingheffing: bevoegdheid tot het heffen van belastingen, en regels met betrekking tot de heffing en invordering van die belastingen, en
- c. de financiële verhouding met de centrale overheid.

Voor de gemeenten zijn die onderwerpen deels geregeld in de Gemeentewet (onderdelen a en b) en deels in de Financiële-verhoudingswet (onderdeel c). De FinBES wordt de financiële tegenhanger van de WolBES.

Met ingang van 1 december 2007 is het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES in werking getreden (Stb. 2007, 474). Daarin zijn regels gesteld voor financieel toezicht op de drie eilandbesturen, uit te oefenen door het College financieel toezicht, gedurende de periode tot aan het inwerking-treden van de nieuwe staatkundige verhoudingen. Dat toezicht heeft betrekking op de begroting en de rekening, maar ook op het financieel beheer. In de bovenvermelde notitie uitgangspunten Wet financiële verhouding Bonaire, Sint Eustatius en Saba is al vastgelegd dat de regelgeving in dat besluit zal worden geïntegreerd in de FinBES en dat dit toezicht dus ook in de nieuwe staatkundige verhoudingen van kracht zal zijn. Dat is gebeurd in hoofdstuk II van het wetsvoorstel: financiële functie.

Er is wel een belangrijk verschil met de toezichtregeling in het genoemde besluit. De feitelijke toezichtshandelingen, zoals het beslissen omtrent het afgeven van verklaringen van geen bezwaar, beslissingen omtrent goedkeuring en het geven van aanwijzingen, worden de verantwoordelijkheid van de minister zelf en niet meer van het College financieel toezicht. Wel zal de minister taken op dit gebied kunnen mandateren aan het college. Op die manier kan de democratische verantwoording optimaal gestalte krijgen. Overigens: daar waar in genoemd besluit een rol wordt toegekend aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet deze steeds handelen in overeenstemming met het gevoel van de raad van ministers van het Koninkrijk. In een situatie waarin Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uitmaken van het land Nederland ligt een dergelijke rol van de raad van ministers van het Koninkrijk, maar ook van de raad van ministers van het land Nederland, niet meer voor de hand. Daarnaast is de systematiek hier en daar aangepast aan de systematiek van de Gemeentewet, die leidend is geweest bij de inrichting van dit hoofdstuk. Verder is gebruik gemaakt van commentaar van de kant van het College financieel toezicht op een voorontwerp van dit voorstel.

Voor het College financieel toezicht blijven nog belangrijke taken over. Dat wordt verantwoordelijk voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de minister en voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer. Wat gehandhaafd blijft is de verplichting voor het College halfjaarlijks verantwoording af te leggen aan de minister en hem, de Minister van Financiën en de bestuurscolleges desgevraagd inlichtingen te verschaffen. De minister blijft ook de bevoegdheid houden beleidsregels vast te stellen en algemene en bijzon-

dere aanwijzingen te geven aan het college ten aanzien van de uitoefening van de eigen taken van het College.

Daarnaast is er voor het College nog een ander belangrijk verschil met de transitieperiode. Sinds de inwerkingtreding van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2008, 512) is er één College financieel toezicht, dat enerzijds toezicht uitoefent op de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en anderzijds op het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten. De taken en bevoegdheden zijn voor die twee toezichtstaken wel verschillend. Met het in werking treden van de nieuwe staatkundige verhoudingen zal de status van enerzijds de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en anderzijds de landen Curaçao en Sint Maarten zodanig verschillend zijn dat het niet meer voor de hand ligt dat hetzelfde college beide toezichtstaken uitoefent. Het financieel toezicht zoals dat op grond van de Rijkswet financieel toezicht uitgeoefend zal worden op de landen Curaçao en Sint Maarten vindt plaats op grond van een afspraak tussen onderling gelijkwaardige partners en hangt nadrukkelijk samen met de afspraken over de schuldsanering en het daarmee samenhangende streven deze beide landen structureel te laten voldoen aan de begrotingsnormen die zijn verankerd in hun eigen wetgeving. In verband daarmee is het ook uitdrukkelijk de bedoeling het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten op termijn geheel te beëindigen. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ligt de situatie principieel anders. Het toezicht zal op termijn vermoedelijk van karakter veranderen, maar het zal zeker niet vervallen. Er is immers ook op de gemeenten structureel financieel toezicht door een hoger bestuursorgaan.

Op grond van de FinBES zal derhalve een College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingesteld worden. In vergelijking met de situatie waarin het huidige College financieel toezicht nog uitsluitend toezicht uitoefende op de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, zoals dat is gepubliceerd in Stb. 2007, 474) zal het College één lid minder kennen. Als deze eilanden geen deel meer uitmaken van de Nederlandse Antillen is er uiteraard ook geen reden meer een lid namens de Nederlandse Antillen te benoemen. In de praktijk zullen overigens de posities van voorzitter van het College en die van lid namens Nederland personele unies vormen met de overeenkomstige posities in het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Er zal in de praktijk ook een gemeenschappelijk secretariaat zijn. Waar in deze toelichting wordt gesproken over het College financieel toezicht of over het College wordt bedoeld: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gevolg van deze aanpak zal zijn dat Curaçao en Sint Maarten enerzijds en Bonaire, Sint Eustatius en Saba anderzijds met verschillende colleges te maken hebben, met elk verschillende bevoegdheden, maar dat door een gemeenschappelijk secretariaat toch een meerwaarde wordt bereikt op het punt van de voor het toezicht vereiste deskundigheid.

3. Financiële functie

De regeling van de financiële functie omvat regels over de inrichting en totstandkoming van de begroting en rekening van de openbare lichamen en over de totstandkoming van besluiten met financiële gevolgen in het algemeen, de interne en externe controle daarop, alsmede het toezicht, zoals dat wordt uitgeoefend door het College financieel toezicht. Daarbij zijn de hoofdstukken XII, XIII en XIV van de Gemeentewet zo veel mogelijk als uitgangspunt genomen. Echter, bij de regeling van het toezicht is uitgegaan van het financieel toezicht zoals dat is geregeld in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES (Stb. 2007, 474). Ook bij de regels over financieel beheer en verantwoording is de regeling in dat besluit als

uitgangspunt genomen. Daarnaast is het in Nederland geldende Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten daar waar mogelijk ingepast.

Het doel van de financiële functie is primair de financiële huishouding van de eilanden op orde te houden op basis van een democratische besluitvorming. Binnen de begroting houdt de eilandsraad dus de autonomie om politieke keuzes te maken. Uitgangspunt daarbij is uiteraard wel de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen voor het gezond houden van hun financiën. De rol van het College financieel toezicht is voornamelijk die van een controlerende en indien nodig corrigerende instantie. Het toezicht is meer in het algemeen gericht op de beheersing van het begrotingsproces en het financieel beheer.

Besluiten met financiële gevolgen

Bij het gezond houden van de financiële positie van de openbare lichamen is het natuurlijk van groot belang zorgvuldig om te gaan met besluiten met financiële gevolgen. Daartoe behoren onder meer het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen en maatschappen, vervreemden van bezittingen van een openbaar lichaam, alsmede handelingen betreffende geldleningen en de liquiditeitstekorten. De regeling hiervan is afgeleid van het eerder genoemde Besluit tijdelijk financieel toezicht BES. Daar waar het gaat om besluitvorming rondom deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen is daarnaast ook gekeken naar artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet. Bestuurlijk is immers afgesproken dat de wettelijke bepalingen inzake gemeenten zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing zullen zijn op de drie openbare lichamen. Daarom is de regeling zoals die op dit punt is vastgelegd in artikel 160 van de Gemeentewet in dit voorstel geïntegreerd met de regeling in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES. Dat heeft onder meer tot gevolg dat behalve het werken met privaatrechtelijke rechtspersonen ook maatschappen onder dit toezicht gaan vallen. Bij al deze handelingen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een toezichthoudende taak.

Bij de deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen en maatschappen gaat het om het principe van het uitvoeren van overheidstaken via privaatrechtelijke constructies, ook wel aangeduid als corporate governance. Het beginsel van een integrale afweging van collectieve middelen en de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën versus de financiële situatie van de betreffende rechtspersonen is hierbij de leidraad. In beginsel wordt het participeren in en het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen ontmoedigd. Daarom staan in artikel 9 ook twee belangrijke voorwaarden. Een inhoudelijke voorwaarde is dat een dergelijk besluit slechts wordt genomen als dit bijzonder aangewezen is voor het verrichten van de beoogde activiteit of ten behoeve van vervreemding van bezittingen van het openbaar lichaam. Een procedurele voorwaarde is dat een dergelijk besluit door het bestuurscollege ook niet wordt genomen dan nadat de eilandsraad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuurscollege te brengen. Dat laatste is ook een gevolg van het integreren van het bepaalde in artikel 160 van de Gemeentewet in dit artikel.

Overwegingen om toch over te gaan tot het bewandelen van de privaatrechtelijke weg kunnen gelegen zijn in de wenselijkheid om als een privaatrechtelijk orgaan aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen of in het voornemen op termijn over te gaan tot privatisering van overheidsactiviteiten. Hiertoe kan het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap een noodzakelijke tussenstap zijn. Bijzondere eisen worden daarbij wel gesteld aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van vertegenwoordigers van het eiland in besturen van vennoot-

schappen; hierbij gelden algemene beginselen van corporate governance als leidraad.

Vanwege het belang van besluiten op dit gebied is er preventief toezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beslissingen tot het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen en maatschappen zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon behoeven een verklaring van geen bezwaar van de minister. Voornemens tot (her)benoeming moeten dus eerst aan de minister worden voorgelegd voordat een besluit daartoe kan worden genomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan verder aanwijzingen geven aan vertegenwoordigers van het openbaar lichaam om te garanderen dat tegemoet wordt gekomen aan beginselen van goed bestuur.

Bij vervreemding van bezittingen van een openbaar lichaam is het van belang zeker te stellen dat geen transacties gesloten worden die financieel in zijn nadeel zijn. Besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen en concessies, en roerende zaken behoeven daarom de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uitgangspunt is het financieel belang van het openbaar lichaam, waarbij er met name ook op toegezien moet worden, in de eerste plaats uiteraard door het openbaar lichaam zelf, dat vervreemding van bezittingen alleen plaatsvindt tegen marktconforme voorwaarden. Vervreemdingen die in strijd zijn met dit uitgangspunt zijn derhalve in strijd met de wet.

Het betreden van de kapitaalmarkt heeft belangrijke financiële implicaties. Op grond van artikel 112 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen kunnen de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen geldleningen aangaan. Dat blijft zo onder de werking van deze wet. Wel hebben de drie openbare lichamen elk een rekening-courant bij het College financieel toezicht ten behoeve van eventuele liquiditeitstekorten. Het opnemen van een krediet bij een andere instelling is niet toegestaan.

Voor het doen van investeringen zijn er voor de openbare lichamen drie mogelijke vormen van financiering.

- a. De eerste optie is financiering via de eigen eilandbegroting. Hiervoor zal dan tijdig een reservering opgebouwd moeten worden en dus zal er een overschot moeten bestaan.
- b. Een tweede optie is dat het eiland een departement bereid vindt de investering zelf te financieren, dan wel beschikbaar te stellen via een bijzondere uitkering. In dat geval zal dat departement de middelen moeten vinden binnen haar eigen begroting. Over bijzondere uitkeringen handelt paragraaf 3 van hoofdstuk V van dit wetsvoorstel.
- c. De laatste optie is dat het openbare lichaam aan het land Nederland vraagt de investering te doen. Daarover handelt artikel 89. Een minister kan een openbaar lichaam een renteloze lening verschaffen voor het doen van de investering, die in feite een voorschot is op de vrije uitkering.

Privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de openbare lichamen deelnemen zullen over het algemeen wel op de kapitaalmarkt kunnen opereren. De financiële gevolgen daarvan zullen als gevolg van die deelneming ook kunnen drukken op de begrotingen van de betreffende openbare lichamen. Om die gevolgen beheersbaar te houden is in artikel 11 een «rentelastnorm» gesteld voor de gehele collectieve sector.

De norm voor de rentelast van de collectieve sector is voorshands erg strak gesteld: evenals in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES op gemiddeld 0% per begrotingsjaar. Mede daarom is ervoor gekozen dat het land Nederland alleen renteloze leningen kan verschaffen aan de openbare lichamen (artikel 89; zie hierboven, onder letter c). Rentedragende leningen zijn immers strijdig met een rentelastnorm van 0%. Als een dreigende overschrijding van de rentelastnorm wordt veroorzaakt door uitgaven- en ontvangstenontwikkelingen in de collectieve sector, anders dan door een openbaar lichaam, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwijzingen geven ten aanzien van de betreffende rechtspersonen, ter beheersing van de rentelasten van de collectieve sector. Dat is een zwaar toezichtsinstrument, het geven van aanwijzingen aan individuele rechtspersonen, en dat zal derhalve ook niet lichtvaardig ingezet worden.

De rentelastnorm heeft ook betrekking op de rekening-courant bij het College financieel toezicht. Die kredietfaciliteit moet derhalve gemiddeld over een jaar op nihil uitkomen of een positief saldo te zien geven. Het College financieel toezicht heeft hier ook invloed op via enkele instrumenten die zijn vastgelegd in artikel 12. Om te voorkomen dat de rentelastnorm zal worden overschreden kan het College financieel toezicht een kredietmaximum en een overschotminimum vaststellen per maand, kwartaal of per half jaar (artikel 12, derde lid).

De begroting en de jaarrekening

Elk najaar moet de eilandsraad een begroting vaststellen voor het komende kalenderjaar. Die begroting moet worden goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het bestuurscollege mag geen uitgaven doen die niet zijn geraamd in een goedgekeurde begroting of een goedgekeurd besluit tot wijziging van de begroting. Het financieel beheer moet zodanig georganiseerd zijn dat dit ook daadwerkelijk niet gebeurt. Na afloop van het begrotingsjaar legt het bestuurscollege verantwoording af aan de eilandsraad over het gevoerde beheer en legt in dat verband een jaarrekening over. Een of meer door de eilandsraad aangestelde accountants controleren die rekening ten behoeve van de eilandsraad. Door het vaststellen van de jaarrekening déchargeert de eilandsraad het bestuurscollege ten aanzien van het in het betreffende begrotingsjaar gevoerde beheer. Dat laat overigens onverlet dat later in rechte onregelmatigheden zouden kunnen blijken. Daarover oordeelt dan de rechter.

Terwille van een democratische besluitvorming over het financiële beleid en beheer is het essentieel dat de begroting en rekening zorgvuldig vormgegeven zijn. De eilandsraad moet een goed inzicht hebben in het door het bestuurscollege voorgestelde financiële beleid en de consequenties daarvan, om daarover bij het vaststellen van de begroting een verantwoord besluit te kunnen nemen. Datzelfde geldt natuurlijk in even sterke mate voor de verantwoording achteraf over het gevoerde beheer. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader bepaald hoe de begroting en rekening moeten zijn ingericht, maar in artikel 13 zijn al enkele eisen opgenomen waaraan ze in ieder geval zullen moeten voldoen. Die zijn erg sober gehouden, maar in de bovenbedoelde algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels gesteld worden.

De begroting kent vier verplichte onderdelen, te weten een verplichte vermelding van de overeenkomstige bedragen over eerdere jaren, een post voor onvoorziene uitgaven, een meerjarenraming en een paragraaf weerstandsvermogen. Het in Nederland voor de provincies en gemeenten geldende Besluit begroting en verantwoording (BBV) kent in totaal 7

verplichte paragrafen. Dat zou op dit moment voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te ver gaan.

Voor hen wordt voorgesteld op dit moment alleen een paragraaf weerstandsvermogen verplicht te stellen. In die paragraaf weerstandsvermogen moet in de eerste plaats in kaart worden gebracht over welke middelen en mogelijkheden het openbare lichaam beschikt om niet begrote kosten die onverwacht en substantieel zijn te dekken, zoals algemene reserves of onbenutte belastingcapaciteit. Daarnaast moeten de risico's in beeld worden gebracht waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet hebben geleid tot afwaardering van activa. Het gaat daarbij dus niet om reguliere risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn. Daarvoor kunnen verzekeringen afgesloten worden of een voorziening gevormd. Door die risico's enerzijds en de bovenbedoelde middelen en mogelijkheden anderzijds met elkaar te confronteren ontstaat een beeld van de weerstandscapaciteit: hoe robuust is de begroting. Mede door deze paragraaf is het voor de eilanden dus beter mogelijk om zicht te krijgen en te houden op hun financiële positie. Ook het voorschrift tot het opnemen van een meerjarenraming moet natuurlijk mede bezien worden in het licht van de behoefte om mogelijke risico's in kaart te krijgen. De minister beoordeelt in het kader van het financieel toezicht trouwens ook onder meer of de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en uitgaven geen onaanvaardbare risico's met zich mee brengen voor toekomstige begrotingsjaren (artikel 19, tweede lid, onder d).

Een post onvoorzien op de begroting is in feite een voorziening voor het geval in de loop van het jaar de noodzaak of wenselijkheid blijkt van het doen van uitgaven die niet op de oorspronkelijke begroting waren geraamd. De post onvoorzien biedt dan financiële ruimte om die uitgaven alsnog te doen. Wel zal dan in een besluit tot wijziging van de begroting dat geldt de beoogde nieuwe bestemming gegeven moeten worden. Op die manier kunnen binnen een sluitende begroting toch nieuwe uitgaven gedaan worden.

De eilandsraad moet voor alle taken en activiteiten jaarlijks de bedragen op de begroting brengen die hij daarvoor beschikbaar stelt, en de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dat betekent dat ook alle verplichte uitgaven op de begroting moeten staan. Immers, het bestuurscollege mag alleen uitgaven doen die op een goedgekeurde begroting zijn geraamd en dat college mag niet in een positie komen te verkeren dat een uitgave moet worden gedaan, bijvoorbeeld wegens een wettelijke of contractuele verplichting, maar dat het die uitgave niet mag doen, omdat het daarvoor benodigde bedrag niet op de begroting is geraamd. In het kader van het toezicht wordt er daarom ook op gelet dat alle verplichte uitgaven op de begroting voorkomen. Als in het kader van de toetsing van de ontwerp begroting als bedoeld in artikel 17, eerste en tweede lid, blijkt dat daarin een of meer verplichte uitgaven ontbreken, kan het college adviseren deze alsnog op te nemen. Het niet opnemen van verplichte uitgaven is immers in strijd met de wet. Doet de eilandsraad dat niet, of schrapt de eilandsraad wel in de begroting opgenomen verplichte uitgaven, dan kan de minister bij de beoordeling in het kader van artikel 19 in het uiterste geval besluiten zijn goedkeuring aan de begroting te onthouden. Het bestuurscollege moet dan zo spoedig mogelijk een nieuwe ontwerp-begroting opstellen, rekening houdend met het besluit van de minister (artikel 19, achtste lid).

In artikel 28 is het uitbrengen van een jaarverslag verplicht gesteld, omdat een jaarverslag ook de programmaverantwoording en paragrafen behelst. Opgemerkt wordt daarbij dat het een groeitraject is, maar wel van belang om direct rekening mee te houden. De onderdelen uit het artikel worden

als onontbeerlijk gezien voor het op orde brengen van het financieel beheer. Het jaarverslag geeft een getrouw beeld van de toestand op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten. Het jaarverslag bevat tevens een beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee het eiland wordt geconfronteerd. Door de eilandsraad van deze informatie te voorzien, wordt het inzicht in de financiële positie van het eiland duidelijker en kunnen de risico's beperkt blijven. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13, eerste lid, zal nader worden bepaald aan welke eisen het jaarverslag zal moeten voldoen en zal ook het bovenbedoelde groeitraject worden uitgewerkt.

Artikel 13, derde lid, onderdeel c, geeft aan dat de begroting een paragraaf weerstandsvermogen moet bevatten en een post onvoorzien. Een paragraaf weerstandsvermogen is een middel om de robuustheid van de begroting te laten zien en aan te geven hoe robuust deze zou moeten zijn. Door aandacht voor het weerstandsvermogen en het opnemen van een post onvoorzien kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Toezicht op de begroting

De taak van de minister en van het College financieel toezicht in het begrotingsproces is controlerend en in bepaalde gevallen dwingend. Het College financieel toezicht dient een advies te geven over de ontwerp-begroting waarbij het ook aanbevelingen kan doen tot aanpassing van de begroting. Ook over voorstellen tot amendering van de begroting moet het College in de gelegenheid gesteld worden advies uit te brengen voordat de eilandsraad daarover mag beslissen.

Nadat de eilandsraad de begroting heeft vastgesteld zal de minister goedkeuring moeten verlenen aan de vastgestelde begroting. In artikel 19, tweede lid, staat vermeld op basis van welke criteria de minister de begroting beoordeelt. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of met het financieel belang van het openbaar lichaam. Bij gehele of gedeeltelijke onthouding zal er door de eilandsraad een nieuw ontwerp van de begroting moeten worden opgesteld. Ook een wijziging van de begroting dient goedgekeurd te worden door de minister.

Ter wille van een tijdige besluitvorming voor het begin van het begrotingsjaar is voorgeschreven dat de begroting in ieder geval voor 15 november ter goedkeuring ingezonden moet worden. Als de minister een week later nog geen begroting ter goedkeuring heeft ontvangen stelt hij zelf de begroting voor het betreffende openbaar lichaam vast. Daaraan voorafgaand heeft het College financieel toezicht de minister al bericht over het nog ontbreken van een vastgestelde begroting, vergezeld van een door het College opgesteld concept voor de vast te stellen begroting.

Eerder is al aangegeven dat uitgaven alleen gedaan kunnen worden als daar in de goedgekeurde begroting rekening mee is gehouden. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin de goedkeuring niet kan worden afgewacht. Voor die situaties zijn voorzieningen getroffen zoals die ook gelden voor de gemeenten, op grond van de artikelen 208 tot en met 210 van de Gemeentewet. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een uitgave is geraamd in een begrotingswijziging, terwijl nog geen oordeel is gegeven over de primitieve begroting zelf. In dat geval moet aan de minister afzonderlijk toestemming gevraagd worden, vooruitlopend op de officiële goedkeuring. Als ook daar niet op gewacht kan worden, in noodsituaties, dan zal in de eilandsraad hoofdelijk gestemd moet worden over het doen van de uitgave. Het besluit moet door tussenkomst van het College financieel toezicht naar de minister worden gezonden, tezamen met de betreffende begrotingswijziging, als die nog niet eerder mocht zijn toegezonden. Als de minister aan de betreffende begrotingswijziging achteraf de goedkeuring onthoudt, kunnen de leden die vóór het doen van die

uitgave hebben gestemd door de minister persoonlijk aansprakelijk worden gesteld.

De situatie dat een begroting of begrotingswijziging nog niet is goedgekeurd zal zich overigens niet snel voordoen, omdat de minister steeds binnen twee weken het besluit omtrent goedkeuring bekend moet maken, met de eenmalige mogelijkheid tot verdaging met nog eens twee weken. Als de minister niet tijdig een besluit bekend maakt wordt de betreffende begroting of besluit tot wijziging daarvan geacht te zijn goedgekeurd.

De jaarrekening

Na afloop van het begrotingsjaar dient de jaarrekening, samen met een jaarverslag, door het bestuurscollege aan de eilandsraad te worden aangeboden om verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. Zoals hiervoor al aangegeven controleren een of meer door de eilandsraad aangestelde accountants die rekening ten behoeve van de eilandsraad. De eilandsraad stelt bij eilandsverordening regels vast voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Die eilandsverordening moet waarborgen dat de rechtmatigheid daarvan wordt getoetst. Artikel 38 van het wetsvoorstel bepaalt meer in het algemeen binnen welke randvoorwaarden de betreffende accountants moeten opereren.

Deze jaarlijkse rechtmatigheidcontrole moet de eilandsraad in staat stellen het gevoerde financieel beheer te beoordelen. Die controle wordt uitgevoerd door een of meer accountants die door de eilandsraad worden aangesteld. Die moeten een verklaring verstrekken en een verslag van bevindingen uitbrengen.

De verklaring dient een expliciet oordeel te bevatten over de rechtmatigheid van de totstandkoming van de inkomsten en uitgaven. In een algemene maatregel van bestuur zullen nadere voorschriften worden gegeven over de accountantsverklaring.

Bij de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Financieel beheer bevat naast de beheershandelingen ook de vastlegging daarvan in de administraties. Ook de naleving van de verslagleggingregels, zoals die opgenomen zullen worden in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 13, eerste lid, is een aspect van rechtmatigheid. Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekening geeft de raad een effectief instrument in handen voor de controle op het gevoerde financieel beheer en de wijze waarop daarover door het bestuurscollege verantwoording is afgelegd.

De eilandsraad stelt de jaarrekening vast. Hij kan echter besluiten tot een indemniteitsprocedure als hij onrechtmatigheden constateert. Het oordeel dat sprake is van onrechtmatigheden is een verantwoordelijkheid van de eilandsraad zelf. De accountant is immers geen orgaan van het openbare lichaam en kan dus ook niet een dergelijk formeel besluit nemen. De verklaring en het verslag van de accountant spelen natuurlijk wel een belangrijke rol, maar de beslissing tot het voeren van een indemniteitsprocedure kan dus ook worden genomen bij een goedkeurende verklaring van de accountant.

Het bestuurscollege zal met betrekking tot de uitgaven waar de eilandsraad een vraagteken bij zet een voorstel voor een afzonderlijk indemniteitsbesluit aan de eilandsraad moeten voorleggen. Door het aannemen van dat besluit wordt het bestuurscollege alsnog gedéchargeerd voor de betreffende uitgaven. Het gevolg van een indemniteitsprocedure kan niet zijn dat bedragen buiten de rekening worden gelaten en dat leden van het bestuurscollege persoonlijk aansprakelijk gesteld worden.

Het overleg over het indemniteitsbesluit heeft vooral een politiek karakter. Essentie van de procedure is de uitleg van het bestuurscollege en de politieke weging daarvan door de eilandsraad. Aan de discussie kunnen dus desgewenst wel politieke gevolgen verbonden worden. Na vaststelling van de jaarrekening zijn de leden van het bestuurscollege zoals gezegd ontlast van het verantwoorde financieel beheer. Hierbij is een voorbehoud gemaakt voor later in rechte gebleken onregelmatigheden.

Na vaststelling van de jaarrekening en eventueel het indemniteitsbesluit worden deze door tussenkomst van het College financieel toezicht naar de minister gezonden, voor 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar. Het College financieel toezicht heeft de mogelijkheid een accountant een onderzoek te laten doen naar de jaarrekening en kan, als de jaarrekening daar aanleiding toe geeft, aan het bestuurscollege een advies geven over wijziging van de lopende begroting naar aanleiding van gebleken tekorten op gewone diensten, kapitaaldiensten of overschrijding van de rentelastnorm.

Financieel beheer en de controle

De uitvoering van het in de begroting aangekondigde beleid met financiële gevolgen, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, moet worden opgenomen in wat in artikel 33 wordt genoemd: daartoe geëigende voorzieningen. Dat kan zijn een formele eilandsverordening of regeling, dan wel een intern voorschrift, afhankelijk van wat voor soort beleidsmaatregel is voorgeschreven. Als vaststelling of invoering van een dergelijke voorziening uitblijft, brengt het College financieel toezicht dat onder de aandacht van het bestuurscollege en kan daarbij aanbevelingen doen. Het bestuurscollege moet binnen veertien dagen reageren. Blijven maatregelen dan toch uit dan rapporteert het College hierover aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De uitvoering van de begroting kan immers in gevaar komen. In het uiterste geval kan de minister het College financieel toezicht belasten met het treffen en uitvoeren van bijzondere maatregelen.

Deze ingreep acht de regering nodig om er zeker van te zijn dat begrotingen ook worden uitgevoerd. Als in de begroting bijvoorbeeld belastingmaatregelen zijn aangekondigd, moeten die hun legitimatie krijgen in ter zake vastgestelde of gewijzigde belastingverordeningen. Als die maatregelen niet getroffen worden, kunnen de geraamde belastingen niet geheven worden en dreigt een ontvangstenpost van de begroting niet gerealiseerd te worden. Een dergelijke situatie moet naar het oordeel van de regering vermeden worden.

De eilandsraad is primair verantwoordelijk voor een goede organisatie van het financieel beheer. Artikel 34 legt vast dat de eilandsraad bij eilandsverordening de uitgangspunten vastlegt voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Die eilandsverordening moet waarborgen dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en controle.

Het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES kent het College financieel toezicht een belangrijke rol toe bij het toezicht op het financiële beheer (artikel 21 van dat besluit). Die rol wordt gehandhaafd in dit wetsvoorstel (artikel 34). Het College kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, kan daarover afspraken maken met de bestuurscolleges en zonodig zelfs aanwijzingen geven. Ook de overige bepalingen op het gebied van het financiële beheer in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES (artikelen 22 tot en met 24) zijn overgenomen in dit wetsvoorstel.

Artikel 35, vijfde lid, bevat een vergaande bevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ondanks het goedkeuren van de begroting en besluiten tot wijzigen daarvan kan de minister begrotingen of begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat hij daarmee heeft ingestemd. In de praktijk zal dat echter beperkt blijven tot de situaties waarbij grote risico's worden gelopen met betrekking tot de budgettaire beheersing. Daarmee wordt gedoeld op de realisatie van een sluitende gewone dienst, het niet overschrijden van de rentelastnorm of de controle over het financiële beheer.

Rechtsbescherming

De Nederlands Antilliaanse Landsverordening administratief recht (LAR) zal als Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WarBES) van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Algemene wet bestuursrecht zal niet van toepassing zijn op bestuursorganen met een zetel in een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Artikel 3 van het voorstel voor de Invoeringswet BES bepaalt daarnaast expliciet onder meer dat de Awb, met uitzondering van hoofdstuk 9, niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europees deel van Nederland, ter uitvoering van wettelijke regelingen die uitsluitend in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zijn. De wet administratieve rechtspraak BES zal ook in die gevallen van toepassing zijn, voor zover sprake is van beschikkingen in de zin van die wet.

In het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES is beroep op de Kroon opengesteld (artikel 28). De reden daarvoor was dat geschillen tussen eilandbesturen en het College financieel toezicht, en zeker geschillen tussen de eilandbesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het landsniveau overschrijden. Daarom werd het verstandig geoordeeld een koninkrijksorgaan te betrekken bij de beslechting van het geschil. Nu onder de nieuwe constitutionele verhoudingen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel zullen uitmaken van het land Nederland gaat die reden niet meer op.

4. Belastingheffing

In hoofdstuk IV wordt voor de drie openbare lichamen de bevoegdheid gecreëerd zelf lokale eilandbelastingen op te leggen. De opbrengst van deze belastingen die op het openbare lichaam wordt gerealiseerd, is – anders dan bij de rijksbelastingen die in deze drie openbare lichamen zullen worden geheven, de BES belastingen, het geval is – in beginsel ter vrije besteding van het desbetreffende openbare lichaam. Er is echter ook voorzien in de bevoegdheid tot het heffen van rechten. In dat geval gaat het om kostenverhaal. In dit deel van de toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op: 1) de algemene beginselen, 2) de grondbelasting, 3) de overige lokale heffingen en 4) de formeelrechtelijke inbedding en invordering van de lokale heffingen en rechten.

Algemene beginselen

De gekozen systematiek in hoofdstuk IV van de FinBES is ontleend aan hoofdstuk XV van de Gemeentewet en komt dan ook nagenoeg overeen met de voor Nederlandse gemeenten geldende systematiek. Deze keuze heeft tot gevolg dat in hoofdstuk IV allereerst wordt voorzien in een verbod op de heffing van belastingen door het openbare lichaam naar inkomen, winst en vermogen. Vervolgens verkrijgen de openbare lichamen de bevoegdheid om één, meerdere of alle in hoofdstuk IV opgesomde lokale belastingen in te voeren. Andere belastingen dan die uitdrukkelijk zijn opgesomd in hoofdstuk IV mogen niet worden opgelegd

door het openbare lichaam, behalve voor zover de bevoegdheid daartoe in andere formele wetten is vastgelegd. Dat laatste zal zich met name kunnen voordoen bij vormen van verhaal van kosten die worden veroorzaakt door de uitvoering van medebewindstaken die in dezelfde bijzondere wet zijn geregeld. Deze systematiek is ontleend aan de Gemeentewet, waardoor de openbare lichamen – net zoals de gemeenten dat nu al hebben – een duidelijk ingekaderd lokaal belastinggebied verkrijgen. Dit is spiegelbeeldig aan de huidige situatie, waar juist het belastinggebied van het land Nederlandse Antillen duidelijk is ingekaderd. Het eilandelijke belastinggebied kan in beginsel alle denkbare belastingen omvatten, tenzij de bevoegdheid om deze belastingen te mogen heffen expliciet behoort tot de taak van het land zoals bedoeld in artikel 2a van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA).

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen openbare lichamen zijn als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de wet onder meer de taken en bevoegdheid van de openbare lichamen regelt. De bevoegdheid met betrekking tot de belastingheffing van de openbare lichamen is opgenomen in de FinBES. De voorgestelde wijziging in systematiek van een «open stelsel» naar een «gesloten stelsel» komt overeen met wat in artikel 132, zesde lid, van de Grondwet is geregeld met betrekking tot provincies en gemeenten. Die bepaling bevat het gebod dat in de wet bepaalt welke belastingen door een gemeente of provincie kunnen worden geheven. Met ingang van de nieuwe staatkundige verhoudingen zal die systematiek dus ook in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zijn. Als bijkomend voordeel voorkomt een gesloten stelsel dat op den duur een keur aan «kleine heffingen» ontstaat waarvan de perceptiekosten hoger zijn dan de opbrengsten. Overigens heeft de overgang van «open stelsel» naar «gesloten stelsel» bij aanvang van de nieuwe staatkundige verhoudingen materieel niet veel gevolgen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de hieronder opgenomen paragraaf «overige materiële lokale heffingen».

De beslissing tot invoering, afschaffing of wijziging van een lokale belasting is aan de eilandsraad van het openbare lichaam. Indien wordt besloten tot invoering (of wijziging) van een bepaalde lokale belasting zal bij de vormgeving van de lokale belastingen moeten worden voldaan aan de grenzen die de FinBES stelt. Immers, voor iedere lokale belasting is een bepaling opgenomen met daarin een omschrijving van de belastingplichtige, het belastbare feit en het belastbare object. Deze elementen moeten terugkomen in de betreffende belastingverordening; voor het overige is de invulling aan de openbare lichamen zelf.

Voorts mogen de openbare lichamen – net als Nederlandse gemeenten – bepaalde rechten opleggen ter dekking van de kosten die door hen worden gemaakt vanwege het gebruik van voorzieningen van het openbaar lichaam of ter zake van het genot van diensten die door het openbaar lichaam worden verstrekt (denk bijvoorbeeld aan paspoortleges). Anders dan bij de eilandbelastingen mogen de geraamde opbrengsten van de afzonderlijke rechten niet meer bedragen dan de geraamde kosten.

De openbare lichamen kunnen besluiten bepaalde eilandbelastingen of rechten niet op te leggen, mits zij blijven voldoen aan de regels die aan hen worden gesteld in het kader van het financiële toezicht (een sluitende begroting). Vanwege deze keuzevrijheden voor de drie openbare lichamen ligt het voor de hand dat de uiteindelijke omvang en invulling van het lokale belastinggebied per openbaar lichaam zal verschillen. Op deze wijze kan – net als bij Nederlandse gemeenten het geval is – op lokaal niveau het beste worden ingespeeld op lokale behoeften.

Grondbelasting

Momenteel is de grondbelasting geen eilandbelasting, maar een landsbelasting. Vanuit dit oogpunt kan het bevreemding wekken dat de grondbelasting toch als lokale belasting is aangemerkt in paragraaf 2 van hoofdstuk IV van de FinBES. De reden voor de plaatsing van de grondbelasting in de FinBES is drieledig, namelijk:

- a) De grondbelasting wordt jaarlijks geheven van belastingplichtigen die een onroerende zaak in bezit hebben en vertoont daarmee overeenkomsten met de Nederlandse onroerende-zaakbelasting (hierna: OZB). De OZB is opgenomen in de Gemeentewet. Door de grondbelasting als lokale belasting aan te merken in de FinBES, ontstaat – net als bij de algemene beginselen, de toeristenbelasting, de hondenbelasting, de precariobelasting, de «rechten» en zoals nog zal blijken bij de formeel-rechtelijke inbedding en het invorderingsrecht – een duidelijke parallel met de Gemeentewet.
- b) De aanslag grondbelasting wordt momenteel opgelegd door het land (de Antilliaanse belastinginspecteur), maar deze wordt ingevorderd door het eilandgebied (de eilandontvanger). Het eilandgebied mag deze opbrengst vrijelijk aanwenden op de begroting van (de eilandgebieden) Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De grondbelasting neemt hierdoor een hybride positie in. Door de grondbelasting als lokale belasting aan te merken in de FinBES, blijft de opbrengst ook na de ingang van de nieuwe staatkundige verhoudingen vrij besteedbaar op de begroting van (de openbare lichamen) Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- c) De grondbelasting is met ingang van 1 januari 1929 afgeschaft in onder andere Sint Eustatius en Saba, terwijl de grondbelasting wel nog steeds op Bonaire wordt geheven. Door de grondbelasting als lokale belasting aan te merken in de FinBES, krijgen de eilandsraden van de openbare lichamen zelf de mogelijkheid om desgewenst de huidige situatie te bestendigen.

Deze drie redenen hebben er toe geleid dat de grondbelasting is opgenomen in de FinBES. Bij de vormgeving van de bepalingen betreffende de grondbelasting is – op de heffingsmaatstaf na – zo dicht mogelijk gebleven bij de tekst van de thans in de Nederlandse Antillen geldende Grondbelastingverordening 1908.

Het voornemen is overigens in het kader van de Belastingwet BES voor te stellen dat krachtens die wet in de drie openbare lichamen een vastgoedbelasting geheven zal worden ter zake van voordelen uit commercieel vastgoed en tweede woningen. Die komt dan voor dat vastgoed in de plaats van de grondbelasting. De openbare lichamen krijgen dan de bevoegdheid opcenten te heffen op die vastgoedbelasting ter zake van de onder de vastgoedbelasting vallende onroerende zaken. Voor die onroerende zaken die niet in de vastgoedbelasting zullen worden betrokken, blijven de openbare lichamen zelf bevoegd grondbelasting te heffen. Als het voorstel voor de Belastingwet BES bij de Tweede Kamer is ingediend zal tevens een voorstel tot wijziging van het thans voorliggende wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden worden.

Overige materiële lokale heffingen

De opsomming van de overige mogelijke lokale heffingen zoals opgenomen in paragraaf 3 van hoofdstuk IV van de FinBES wijkt deels af van die in de Gemeentewet, hetgeen rechtstreeks voortvloeit uit de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 (bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5). Immers, de overeenkomst-

sluitende partijen hebben zich in punt 5 van de Slotverklaring in beginsel uitgesproken voor – in ieder geval een aantal jaren – de handhaving van de geldende Nederlands-Antilliaanse regelgeving. Dit uitgangspunt is voor wat betreft het lokale belastinggebied in grote lijnen geëerbiedigd, door in de FinBES de belangrijkste thans op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldende eilandbelastingen op te nemen als lokale belasting. Het gaat om de toeristenbelasting (momenteel: de logeergastenbelasting), de autoverhuurbelasting, de motorrijtuigenbelasting, de kansspelbelasting (momenteel: het variabele deel van de loterij- en casinorechten), de hondenbelasting, de precariobelasting en de havenbelasting (momenteel: de haven-, lig- en loodsgelden). In aanvulling daarop zijn ook een paar bevoegdheden tot heffing van belastingen opgenomen die de gemeenten al hebben maar die door de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba dusverre niet zijn ingevoerd: parkeerbelastingen en de reclamebelasting. Deze extra heffingen bieden de openbare lichamen meer keuze wat betreft de wijze waarop zij inkomsten kunnen genereren ten behoeve van de uitoefening van hun autonome bevoegdheden.

In paragraaf 3 van hoofdstuk IV van dit voorstel van wet zijn geen dwingende vrijstellingen opgenomen die moeten worden opgenomen in de belastingverordeningen, indien wordt gekozen voor invoering van een toeristenbelasting, autoverhuurbelasting, motorrijtuigenbelasting, parkeerbelastingen, kansspelbelasting, hondenbelasting, reclamebelasting, precariobelasting of een havenbelasting. Dit betekent echter niet dat – anders dan bij de grondbelasting – in de betreffende belastingverordeningen geen vrijstellingen mogen worden opgenomen die niet genoemd zijn in dit voorstel van wet. Het staat de openbare lichamen vrij zelf te voorzien in vrijstellingen, mits zij daarmee niet in strijd handelen met het gelijkheidsbeginsel. Voorts kunnen voor het verhaal van kosten die het openbaar lichaam zelf maakt de bestaande retributies blijven bestaan onder de noemer «rechten» zoals bedoeld in de artikelen 62 tot en met 64 van de FinBES (hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld paspoortleges of rioolrechten). Hierdoor wordt vooralsnog de bestaande praktijk voor zowel lokale overheid, burgers, toeristen en bedrijven in grote lijnen gehandhaafd.

Overigens zijn behalve de parkeerbelastingen en de reclamebelasting ook de toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting alsmede de «rechten» terug te vinden in de Gemeentewet, waardoor de autoverhuurbelasting, de motorrijtuigenbelasting, de kansspelbelasting en de havenbelasting afwijkende lokale heffingen zijn die openbare lichamen wel en Nederlandse gemeenten niet mogen opleggen. Omgekeerd geldt dat de roerende ruimtebelasting, de baatbelasting, de forensenbelasting en de rioolheffing wel door Nederlandse gemeenten mogen worden geheven en door de openbare lichamen juist niet. Het is de vraag of uiteindelijk de omschrijving van de mogelijke lokale belastingen voor de openbare lichamen ooit gelijklopend zal zijn aan die voor Nederlandse gemeenten. In dit kader wordt verwezen naar de laatste zin van punt 5 van de Slotverklaring waaruit volgt dat de mogelijkheid blijft bestaan tot invoering van voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldende afwijkingen op het Nederlandse recht. Ter illustratie van het voorgaande wordt bij wijze van voorbeeld gewezen op de forensenbelasting. De invoering van een dergelijke lokale belasting in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ligt – vanwege het ontbreken van forensen – niet voor de hand. Dit verschil tussen het in Europa gelegen deel van het land Nederland enerzijds en deze drie openbare lichamen anderzijds zal vrijwel zeker permanent blijken te zijn. Wel zouden gezien de ruime formulering van toeristenbelasting niet ingezetenen die onroerende zaken bezitten in de BES eilanden (denk aan een tweede huis) ter zake van het feitelijke

verblijf in de heffing van de toeristenbelasting worden betrokken. Uiteraard is deze keuze aan de openbare lichamen zelf.

Daarnaast is de samenstelling van de economieën van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wezenlijk anders dan die in Nederland. Het toerisme is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba één van de belangrijkste kurken waarop de lokale economieën drijven. Net zoals de plaatselijke bevolking en het lokale bedrijfsleven maken de toeristen die op deze eilanden verblijven gebruik van (enkele van) de publieke voorzieningen. Het lijkt dan ook niet onredelijk om de eigen – niet al te omvangrijke – bevolking en het bedrijfsleven deels te ontzien door de belastingdruk gedeeltelijk te verschuiven naar toeristen. Overigens zal dit wel met mate moeten gebeuren omdat een te hoge belastingdruk uiteindelijk weer negatieve gevolgen kan hebben voor de toerismesector op deze drie eilanden. Immers, een te hoge belastingdruk kan tot gevolg hebben dat een bestemming zich uit de markt prijst en dat (een deel van) de toeristenstroom zich verplaatst naar goedkopere naburige eilanden hetgeen weer negatieve gevolgen kan hebben voor de opbrengsten uit toerisme gerelateerde heffingen. Het vinden van een evenwicht is weliswaar een delicaat proces maar de verschillende eilandgebieden van de Nederlandse Antillen lijken dit evenwicht in ieder geval niet nadelig te hebben verstoord door niet alleen de overnachtingen in hotels te belasten (de toeristenbelasting), maar door ook bepaalde specifieke bestedingen van met name toeristen in de heffing te betrekken. Zolang het toerisme een belangrijke pijler blijft van de economie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is er geen noodzaak de autoverhuurbedasting en (ten dele) de havenbelasting vooralsnog te laten verdwijnen.

In de voorziene evaluatie die wordt uitgevoerd na vijf jaar na ingang van de nieuwe staatkundige verhoudingen zal tevens worden gezien of het voorgestelde verschil tussen lokale heffingen zoals opgenomen in de FinBES enerzijds en de gemeentelijke heffingen zoals opgenomen in de Gemeentewet anderzijds kan blijven gehandhaafd dan wel verkleind zou moeten worden.

Formeelrechtelijke inbedding en invordering

De systematiek betreffende de formeelrechtelijke inbedding van de lokale belastingen alsmede de invordering van de lokale belastingen zoals neergelegd in paragraaf 4 van hoofdstuk IV van de FinBES komt in hoofdlijnen overeen met de bepalingen in paragraaf 4 van Hoofdstuk XV van de Gemeentewet. Er is echter een belangrijk verschil. Anders dan bij de gemeentelijke belastingen geschiedt de heffing en invordering niet met toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Oorzaak daarvan is dat die niet van toepassing zijn op de in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba door de rijksbelastingdienst te heffen BES belastingen. De regering zal een voorstel indienen voor een Belastingwet BES. Daarin zullen de materiële en formele bepalingen zijn vastgelegd met betrekking tot de heffing en invordering van landelijke belastingen in deze drie eilanden. De heffings- en invorderingsbepalingen, waarom het hier gaat, zijn in belangrijke mate ontleend aan de nu in de Nederlandse Antillen geldende wetgeving. Door middel van de schakelbepaling in artikel 67 van de FinBES zal de heffing en invordering van de eilandbelastingen dus geschieden met toepassing van de Belastingwet BES, meer in het bijzonder de hoofdstukken I en VIII van die wet.

Deze vormgeving heeft als groot voordeel dat de huidige situatie waarin iedere belastingverordening zelfstandige formele en invorderingsbepalingen bevat tot het verleden kan gaan behoren. De huidige versnippering heeft tevens tot gevolg dat van eenduidigheid geen sprake is. De

gekozen vormgeving in de FinBES heft deze nadelen op, waardoor een doelmatiger en eenvoudiger systeem ontstaat. Tevens is als groot voordeel te onderkennen dat door de gekozen vormgeving in het in het Caribische gebied gelegen deel van het land Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) voor alle daar geheven BES belastingen en eilandbelastingen dezelfde regels betreffende rechtsbescherming, rechtshandhaving en invorderingsrecht van toepassing zijn.

De uitvoering van de lokale belastingen wordt niet verricht door de Belastingdienst, maar door de eilandambtenaren die ingevolge artikel 67 van FinBES zijn belast met de heffing of de invordering van de eilandbelastingen. Dit is vergelijkbaar met de uitvoering van de gemeentelijke belastingen, die in handen is van gemeenteambtenaren belast met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen. De politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale belastingen ligt dan ook bij de bestuurders van het openbare lichaam, zoals die in de gemeenten bij het college van burgemeester en wethouders ligt. Zij zijn verantwoordelijk verschuldigd aan de eilandsraad respectievelijk de gemeenteraad.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat vanwege de overeenkomstige toepassing verklaring van het voorgestelde hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES de fiscale rechtsgang zal gaan gelden voor geschillen over lokale belastingen. Het voorgaande betekent dat na bezwaar bij het openbare lichaam, beroep open zal staan bij de Raad van beroep voor belastingzaken.

5. Financiële verhouding

Voor het voorzieningenniveau in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het uitgangspunt dat normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang op de eilanden, het insulaire karakter, de grote afstand met Nederland, de kleine oppervlakte, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaal economische effecten. Uitgangspunt is tevens dat voorkomen moet worden dat maatregelen onvoldoende rekening houden met de specifieke omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en daarom sociaal en economisch de samenleving ontwricht.

Gestreefd moet worden naar een economische ontwikkeling op de eilanden die een goede basis vormt voor een verdere toename van het voorzieningenniveau en met die ontwikkeling gepaard gaande werkgelegenheid. Het is wenselijk het overheidsingrijpen en daarbij behorende geldstromen in de nieuwe situatie zowel op dit streven te richten als op het, gegeven de kwetsbaarheid van de economieën van deze eilanden, waarborgen van dit voorzieningenniveau.

De middelen die beschikbaar zijn zullen verdeeld worden over de eilanden conform een systematiek lijkend op de Financiële-verhoudingswet. Dat wil niet zeggen dat de openbare lichamen geïntegreerd zullen worden in het Gemeente- en Provinciefonds. Hoofdkenmerken zullen echter wel te herkennen zijn zoals een eigen belastinggebied, algemene uitkeringen (voor de openbare lichamen: vrije uitkeringen) en specifieke uitkeringen (voor de openbare lichamen: bijzondere uitkeringen) waar dat vanuit beleidsoverwegingen voor de hand liggend is. Taken die direct door het Rijk uitgevoerd worden leiden tot een financiële stroom richting de betreffende departementen. Taken die door de openbare lichamen zelf uitgevoerd worden zullen worden bekostigd via eilandbelastingen, de vrije

uitkering of bijzondere uitkeringen. Centraal blijft staan dat de middelen de taken volgen. Bij de ontmanteling van het Land en de opbouw van de nieuwe openbare lichamen moet een keuze gemaakt worden wie er verantwoordelijk wordt voor de taken. Ook voor wat betreft de taken die het eilandgebied nu zelfstandig uitvoert geldt dat maatwerk geboden is. Voor sommige taken kan Nederland een rol krijgen, andere kunnen beter door de openbare lichamen worden uitgevoerd.

De financiële verhouding met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba sluit zoveel mogelijk aan bij de systematiek van de financiële verhouding van het Rijk met de Nederlandse gemeenten. Het verschil ten opzichte van de situatie van gemeenten is dat er op grond van de FinBES drie aparte geldstromen zijn voor de drie eilanden (drie «BES-fondsen»). Er is hier dus geen sprake van een fonds zoals we dat kennen voor gemeenten met verdeelmaatstaven en de solidariteitsgedachte. Waar in de verhouding Rijk-gemeenten wordt gesproken van een specifieke uitkering wordt in de verhouding Rijk-openbare lichamen de term: «bijzondere uitkering» gehanteerd. Ten aanzien van de bijzondere uitkeringen is met name het verschil de wijze van verantwoording en informatievoorziening. De regels zoals we die kennen voor specifieke uitkeringen aan gemeenten (o.a. single-information/single-audit: SISA) zijn niet van toepassing op de bijzondere uitkeringen. Wel kan in het kader van de evaluatie die na vijf jaar plaatsvindt bezien worden of de verantwoording over de besteding van de bijzondere uitkeringen in de toekomst meer volgens het principe van single-information/single-audit zal kunnen plaatsvinden.

Op dit moment is nog niet duidelijk wat het startbedrag van de drie vrije uitkeringen zal zijn. Dat is een resultante van:

- het «eilandelijk financieel kader»,
- minus de eigen inkomsten van het eiland uit belastingen, heffingen en retributies,
- minus bijzondere uitkeringen aan de eilanden ten behoeve van uitvoering rijkstaken,
- minus de bedragen die aan de begrotingen van de departementen worden toegevoegd voor de uitvoering van rijkstaken.

Deze som wordt vervolgens per eiland nader bepaald. Zodra de taakverdeling in gang is gezet zal hier meer duidelijkheid over zijn.

6. Adviezen

Over een voorontwerp van dit voorstel is een reactie gekomen van de bestuurscolleges van de eilandgebieden Bonaire en Saba. Verder is een gezamenlijk advies uitgebracht door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv).

In alle drie de adviezen wordt ingegaan op het feit dat het financiële toezicht zoals dat in dit wetsvoorstel is opgenomen even streng is als in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, dat ophoudt te bestaan als de nieuwe constitutionele verhoudingen intreden. In het kader van dat besluit is overeengekomen dat de drie eilandgebieden, straks openbare lichamen, vanaf 2011 een sluitende begroting moeten hebben. Het bestuurscollege van Bonaire vreest dat dit strakke toezicht de eilandsraad zal belemmeren in het maken van eigen afwegingen over de gewenste inzet van beschikbare middelen. Het bestuurscollege van Saba meent dat vanaf 2011, als er een sluitende begroting moet zijn, er voldoende waarborgen ingebouwd zijn om het opbouwen van schulden praktisch onmogelijk te maken. Rob/Rfv achten het verscherpte toezichtregime zeker te rechtvaardigen in de situatie waarin de BES-eilanden zich thans bevinden, maar ze benadrukken wel dat dit een overgangsfase dient te zijn.

Het toezicht staat er niet aan in de weg dat de openbare lichamen zelf kunnen beslissen op welke manier de beschikbare middelen ingezet zullen worden. Het toezicht is er mede op gericht dat dit inderdaad geschiedt binnen de beschikbare middelen. Het gaat bij de problematiek die hier speelt bovendien niet alleen om het presenteren van sluitende begrotingen, maar ook om een zodanig financieel beheer dat ook de rekeningen geen tekorten vertonen.

Bij de drie eilandgebieden die de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen gaan vormen is eerder sprake van decennia dan van jaren van slecht financieel beheer. Zo hebben deze drie eilandgebieden nog nooit een goedgekeurde jaarrekening gehad. Het financieel beheer was in feite vooral liquiditeitsgestuurd in plaats van begrotingsgestuurd. Er is dus meer nodig dan alleen een korte termijn benadering van het toezicht. Er moeten op grote schaal binnen de eilanden gedrags- en mentaliteitsveranderingen plaatsvinden, naast de wijde verspreiding ervan en het ervaring laten opdoen van alle geledingen binnen het openbaar lichaam met de nieuwe wijze van financieel beheer en begrotingsgestuurd werken. Aangezien 2008 pas het eerste jaar was waarin het toezicht van kracht was kan niet verwacht worden dat de gememoreerde veranderingen al binnen een paar jaar afdoende tot stand zullen zijn gebracht. Naar het oordeel van de regering is de korte periode waarover bij het inwerkingtreden van deze wet ervaring zal zijn opgedaan met het toezicht dan ook te kort om al een verantwoorde afweging te kunnen maken over het al dan niet verlichten van dat toezicht. Echter, zoals eerder in deze memorie ook al is opgemerkt, bij de evaluatie die binnen vijf jaar zal plaatsvinden zal het financiële toezicht zeker ook een onderwerp van onderzoek zijn. Op dat moment zal ook een keuze gemaakt kunnen worden op dat punt.

In alle drie de reacties wordt ook aandacht besteed aan het voorzieningenniveau waarnaar wordt gestreefd in deze drie openbare lichamen. In het voorontwerp dat voor commentaar is toegezonden werd in dit verband verwezen naar het zogenaamde «Havermanskader». Naar aanleiding van de commentaren is in de voorliggende memorie van toelichting voor de beschrijving van het wenselijke voorzieningenniveau uitgegaan van de afspraken die hierover zijn gemaakt in het bestuurlijk overleg van 31 januari 2008. «Uitgangspunt is dat normen worden opgesteld voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op met name de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid.»

Het bestuurscollege van Bonaire pleit er ook voor meer bevoegdheden tot het heffen van belastingen op te nemen dan waarin het voorstel voorziet. Het pleit er met name ook voor om de bevoegdheid op te nemen tot het heffen van parkeerbelasting en reclamebelasting. Rob/Rfv achten het meer in het algemeen wenselijk dat de bevoegdheid van de openbare lichamen tot het heffen van belastingen meer geüniformeerd wordt met de bevoegdheden van de gemeenten op dat punt. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat in de openbare lichamen binnen het gesloten systeem van belastingheffing in ieder geval dezelfde heffingsmogelijkheden houden als die welke ze nu hebben. Daarnaast zijn ook de bevoegdheid tot het heffen van parkeerbelasting en reclamebelasting opgenomen. Die worden nu in de eilandgebieden nog niet geheven.

Bonaire noemt ook de rioolheffing. Het bestuurscollege stelt in dat verband dat de Europese Unie als financier van de aanleg van riolering heffing daarvan als het ware oplegt. In dat verband zij er op gewezen dat het voorliggende voorstel in artikel 62 de heffing mogelijk maakt van rioolrechten. Daarmee kan aan de wens van de Europese Commissie worden voldaan.

Mocht in het kader van de evaluatie, of eerder, blijken dat er inderdaad behoefte is aan meer heffingsmogelijkheden, dan kan alsnog besloten worden de wet op dit punt aan te vullen. Daarbij zou dan ook bezien kunnen worden in hoeverre nog meer uniformering met de heffingsbevoegdheden van de Nederlandse gemeenten mogelijk is.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK I BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit artikel worden enkele begrippen gedefinieerd die in de wet regelmatig gebruikt worden.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden openbare lichamen op grond van artikel 134 van de Grondwet. Het begrip openbaar lichaam dat in deze wet wordt gebruikt kan zowel betrekking hebben op de rechtspersoon als op het grondgebied van het betreffende eiland.

Volledigheidshalve is ook een definitie opgenomen van het begrip Rijksvertegenwoordiger. Die definitie is gelijk aan die in artikel 1 van de WoIBES.

Voor een gezonde financiële positie van de openbare lichamen zijn ook de financiën van de collectieve sector in zijn geheel van belang. Zie met name artikel 11 van deze wet. Voor de definitie van de collectieve sector wordt gebruik gemaakt van de definities die de Verenigde Naties hanteren voor de internationale statistieken (het zogenaamde System of National Accounts). Deze definitie wordt in Europa ook gehanteerd voor het bepalen van de EMU-schuld en het EMU-tekort. In de kern komt de definitie erop neer dat een instelling tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. Als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt, dan is sprake van een marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector. Deze benaderingswijze is gevolgd omdat normering pas zin heeft als onomstotelijk vaststaat waarop de normering betrekking heeft; de definities moeten duidelijk zijn.

Bij het beoordelen van de financiële positie van de collectieve sector speelt de rentelast een belangrijke rol. De rentelast van de gehele collectieve sector mag een bepaalde norm, de rentelastnorm, niet overschrijden (artikel 11, tweede lid). De definitie van rentelast is daarom gekoppeld aan de collectieve schuld van de gehele collectieve sector. De rentelastnorm wordt vervolgens weergegeven door de verhouding (breuk) tussen enerzijds de rente-uitgaven in het begrotingsjaar over de geconsolideerde schuld van de collectieve sector (teller) en anderzijds de gemiddelde gerealiseerde ontvangsten van de collectieve sector over de drie jaren die voorafgaan aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend (noemer). Om praktische redenen wordt uitgegaan van de drie jaren (t-4 t/m t-2) die voorafgaan aan het jaar (t-1) waarin de begroting wordt ingediend en niet over de drie jaren (t-3 t/m t-1) direct voorafgaande aan het begrotingsjaar (t). Immers, het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar is nog niet afgesloten op het moment waarop de begroting wordt ingediend, waardoor de gegevens over de ontvangsten van de collectieve sector ontbreken.

De definitie van geconsolideerde schuld is zodanig gekozen dat de onderlinge schulden van zelfstandige entiteiten (overheid, bedrijven, instellingen, organisaties) in een openbaar lichaam, die tot de collectieve sector van dat openbaar lichaam worden gerekend, niet meetellen. Bij consoli-

datie vallen die onderlinge schulden tegen elkaar weg. Bij de consolidatie van de schulden van een openbaar lichaam aan onderdelen van de collectieve sector van een ander openbaar lichaam of van het land gelden deze schulden als externe schuld. Een voorbeeld van dat laatste is de schuld van een openbaar lichaam aan de Sociale Verzekeringsbank.

Tot schulden worden zowel gerekend schuldtitels in de vorm van bijvoorbeeld obligatieleningen als onderhandse leningen kredietovereenkomsten. Ook (formeel en feitelijk) leverancierskrediet (openstaande crediteuren), indien de duur daarvan langer is dan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, valt onder het begrip schuld. Aangenomen mag worden dat in het algemeen leverancierskrediet langer dan een maand niet gebruikelijk is.

Het tweede lid komt overeen met het tweede lid van artikel 1 van de WolBES en is ontleend aan artikel 4 van de Gemeentewet.

HOOFDSTUK II HET COLLEGE FINANCIEEL TOEZICHT BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Artikel 2

De leden van het College financieel toezicht worden benoemd op grond van deskundigheid. Dit is expliciet bepaald om zuiver politieke benoemingen te voorkomen.

Artikel 3

Het College financieel toezicht is onafhankelijk. Gelet op zijn bevoegdheden is het van groot belang dat de leden geen nevenfuncties vervullen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. Om die reden is gekozen voor een systeem waarbij het aanvaarden van eventuele nevenfuncties voorafgaand hieraan moet worden gemeld. In het kader van de transparantie zullen alle nevenfuncties van leden van het College openbaar worden gemaakt.

Artikel 4

Het eerste lid bevat een algemene aanduiding van de taken en bevoegdheden van het College. Onderdeel c biedt de grondslag voor eventuele mandatering van toezichtstaken door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het algemene toezicht op de uitvoering van de taken van het College financieel toezicht is in handen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aangezien bepaalde bevoegdheden van het College mede tot de verantwoordelijkheid worden gerekend van verschillende ministers, en deze ministers hiervoor ter verantwoording kunnen worden geroepen in de vertegenwoordigende organen van Nederland en de openbare lichamen, heeft het College een inlichtingenplicht ten opzichte van deze ministers en de bestuurscolleges. Tevens kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na overleg met het betrokken bestuurscollege, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de uitoefening van de taken van het College.

Artikel 5

Om ervoor te zorgen dat duidelijk is op welke wijze besluiten van het College financieel toezicht tot stand komen en op welke wijze het College intern zijn werkzaamheden ordent, moet het College na overleg met de

bestuurscolleges een bestuursreglement opstellen dat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden goedgekeurd. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement een goede taakuitoefening kan belemmeren.

Artikel 6

De terbeschikkingstelling in het zesde lid houdt in dat ten behoeve van het secretariaat naast personeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook personeel van andere ministeries, lokaal en ingehuurd personeel kan worden ingezet.

Artikel 7

De kosten van de bezoldiging van de leden en van het uitvoeringsapparaat van het College komen ten laste van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de praktijk zal dat zijn de rijksbegroting voor Hoofdstuk 4 (Koninkrijksrelaties). Datzelfde geldt voor de uitgaven en ontvangsten, samenhangend met het verstrekken van rekening-courantkredieten. Omdat in de openbare lichamen de US dollar het wettige betaalmiddel zal zijn is er bij dat laatste sprake van valutarisico's. Ook die risico's komen voor rekening van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 8

Het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het functioneren van het College financieel toezicht zal doorgaans alleen tot stand kunnen komen na overleg met degenen die rechtstreeks met het College te maken hebben, te weten de bestuurscolleges van de openbare lichamen. Immers, een dermate zwaarwegend oordeel als bedoeld in het eerste lid, inhoudend het ernstig in gebreke blijven van het College bij de uitoefening van zijn taak, zal goed gemotiveerd en voldoende onderbouwd moeten zijn.

De voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, hebben een tijdelijk karakter en kunnen zowel een of meer individuele leden van het College als het gehele College betreffen. Voor een structurele voorziening gelden uiteraard de benoemingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 3.

HOOFDSTUK III FINANCIËLE FUNCTIE

Afdeling 1 Besluiten met financiële gevolgen

Artikel 9

Dit artikel is ontleend aan artikel 26 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, met dien verstande dat besluiten in het kader van het toezicht op grond van deze wet, behoudens de mogelijkheid van mandaatverlening, niet genomen worden door het College financieel toezicht, maar door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het regelt de deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen, hetzij door middel van aandelenbezit, hetzij door middel van deelname aan het bestuur (b.v. vennootschappen en stichtingen), alsmede de deelname in maatschappen. Het gaat hier niet om het begrip collectieve sector, die ook van belang is voor de financiën van de openbare lichamen. De afbakening, bedoeld in het vigerende System of National Accounts die wordt genoemd in de definitie van collectieve sector in artikel 1 is hier dus niet

relevant. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt dit toezicht nader toegelicht.

Criterium voor het oprichten van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon is dat dit bijzonder aangewezen is voor het verrichten van de beoogde activiteit of ten behoeve van vervreemding van bezittingen van het openbaar lichaam (tweede lid). De term «noodzakelijk» in artikel 26 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES is in navolging van artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet vervangen door «bijzonder aangewezen». Het criterium «noodzakelijk», dat is opgenomen in artikel 26 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, vergt een te zware bewijslast.

In gevallen waarin het bestuurscollege bevoegd is moet het de eilandsraad eerst in de gelegenheid stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuurscollege te brengen. Het gaat dus niet om een instemmingsvereiste. Als de eilandsraad na een behoorlijke periode nog niets van zich zou hebben laten horen, kan het bestuurscollege gewoon een besluit nemen. Een wettelijke termijn voor een reactie van de eilandsraad is niet wenselijk. Het kan sterk van de aard van het te nemen besluit afhangen hoeveel tijd de eilandsraad moet worden gegund om tot een reactie te komen.

Onder politieke ambtsdragers, die worden genoemd in het vijfde lid, moet worden gedacht aan leden van de eilandsraad en het bestuurscollege, de rijksvertegenwoordiger, de leden van de gemeenschappelijke rekenkamer en de ombudsman.

Artikel 10

Dit artikel bepaalt dat besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen en concessies, en roerende zaken de goedkeuring behoeven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting is dat al toegelicht, onder besluiten met financiële gevolgen.

Voorkomen moet worden dat voor elke kleinigheid de goedkeuring is vereist. Het noemen van een bedrag waarbeneden de goedkeuring niet is vereist is echter lastig, omdat daarmee, door het verkopen tegen een te lage prijs, juist ontduiking van het goedkeuringsvereiste mogelijk zou zijn. In het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES is dat nog iets anders geregeld (artikel 26, zesde lid). Daar staat dat dergelijke besluiten de instemming van het College behoeven als met toepassing van marktconforme voorwaarden voorzien kan worden dat met de vervreemding een geldelijk bedrag is gemoeid van meer dan Naf 10 000,-. Het probleem daarmee is dat dit een subjectief criterium is, zodat niet van te voren vaststaat of een besluit al dan niet de instemming behoeft om rechtsgeldig te zijn.

In plaats daarvan is in het vierde lid bepaald dat de minister ten aanzien van door hem aan te geven soorten besluiten kan aangeven dat die de in het derde lid bedoelde goedkeuring niet behoeven. Op die manier kan voor elk openbaar lichaam een regeling op maat gemaakt worden ten aanzien van besluiten die al dan niet aan goedkeuring worden onderworpen.

Artikel 11

Dit artikel heeft betrekking op het kapitaalmarktgedrag van het openbaar lichaam en meer in het algemeen de collectieve sector waarvan het openbaar lichaam deel uitmaakt. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting, onder het hoofd «besluiten met financiële gevolgen» is al aangegeven dat de openbare lichamen zelf de kapitaalmarkt niet mogen

betreden, maar dat ze wel een rekening-courantkrediet hebben bij het College financieel toezicht. Daarover handelt artikel 12.

Op die plaats is ook toegelicht dat voor de gehele collectieve sector een rentelastnorm geldt van 0% gemiddeld per jaar. Omdat ten aanzien van elk van de drie openbare lichamen de rentelastnorm voor de gehele collectieve sector geldt is het mogelijk dat handelen of nalaten van een of meer van de andere rechtspersonen die daarvan deel uitmaken leidt tot een dreigende overschrijding van die norm. Om te kunnen beoordelen of er al dan niet zo'n overschrijding dreigt, is derhalve een overzicht nodig van de voorlopige uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector van de openbare lichamen. Dat zal worden samenge-steld door het College financieel toezicht en naar de Minister van Binnen-lands Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden worden. De minister zal dan, geadviseerd door het College, kunnen beoordelen of er aanleiding is in het kader van zijn toezichthoudende taak bij een dreigende overschrijding als bovenbedoeld aan de desbetreffende rechtspersoon of -personen aanwijzingen geven ter beheersing van die rentelasten.

In artikel 17, vijfde lid, van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES is bepaald dat de rentelastnorm niet geldt gedurende de drie eerstvolgende begrotingsjaren na inwerkingtreding van dat besluit, met andere woorden: gedurende de begrotingsjaren 2008 tot en met 2010. In artikel 99 van het voorstel is in dat verband een overgangsregeling opgenomen voor het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet, in het geval dat deze wet eerder dan 1 januari 2011 in werking treedt.

In de praktijk gaat het over de periode waarbinnen een sluitende begro-ting tot stand zal moeten komen. De achtergrond van deze overgangsbe-paling wordt verder toegelicht bij artikel 99. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën hebben over-eenstemming bereikt met de bestuurscolleges over het tijdpad en de tekortreeks, teneinde te komen tot een sluitende gewone dienst per 1 januari 2011. De rentelastnorm geldt daarom niet gedurende 2010. De financiering van de tekorten op de gewone dienst mag echter alleen worden aangetrokken bij het College financieel toezicht.

Artikel 12

De drie openbare lichamen hebben elk een rekening-courant bij het College financieel toezicht ten behoeve van eventuele liquiditeitstekorten. Daarover handelt artikel 12. De rentelastnorm heeft ook daarop betrek-king. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting is dit nader toegelicht.

Afdeling 2 De begroting en de jaarrekening

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 13

Dit artikel handelt over de inrichting van de begroting en de rekening. Uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de begroting en de rekening, evenals de begroting en de rekening van de huidige eilandgebieden, worden ingericht op basis van een stelsel van baten en lasten. Het artikel bevat verder een aantal randvoorwaarden waaraan de begroting en de rekening in ieder geval moeten voldoen. In hoofdstuk 3 van deze memorie, onder «de begroting en de jaarrekening» wordt hier nader op ingegaan. Nadere regels zullen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 14

Om de zelfstandige positie van de drie openbare lichamen te accentueren bepaalt dit artikel dat uitgaven alleen bij of krachtens de wet kunnen worden opgelegd. Bij lagere regelgeving kunnen dus alleen uitgaven worden opgelegd als dat steunt op een formele wet. Daarnaast zijn er natuurlijk uitgaven die verplicht zijn omdat het betreffende openbaar lichaam zelf die verplichting is aangegaan. Daarover handelt artikel 16.

§ 2 De begroting

Artikel 15

Artikel 15 voorziet in de verplichting voor de eilandsraad jaarlijks een begroting vast te stellen. Daarin moeten voor alle taken en activiteiten jaarlijks de bedragen worden opgenomen die de eilandsraad voor die taken en verplichtingen beschikbaar stelt, en natuurlijk ook de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

Het tweede lid bepaalt dat de begroting in evenwicht moet zijn. Uiteraard is het niet de bedoeling dat er meer geld wordt uitgegeven dan er beschikbaar is. Artikel 99 biedt op dat punt wel een overgangsregeling voor het eerste begrotingsjaar na inwerkingtreding van deze wet. Als een openbaar lichaam voor dat jaar een tekort op de begroting heeft, en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën met het bestuurscollege van dat openbaar lichaam overeenstemming bereiken over het tijdpad en de tekortreeks om te komen tot een sluitende gewone dienst, hoeft de begroting over dat jaar niet in evenwicht te zijn.

Het is bij de overheid gebruikelijk dat het begrotingsjaar samenvalt met het kalenderjaar. Nieuw voor de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dat de dienst van het kalenderjaar wordt gesloten op 31 december van het kalenderjaar.

Artikel 9 van de Comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden bepaalt nu dat de dienst wordt gesloten op 30 april van het op het begrotingsjaar volgende kalenderjaar, en dat in afwijking daarvan nog tot 1 juli van het op het begrotingsjaar volgende kalenderjaar uitgaven kunnen worden toegelaten, mits de daarop betrekking hebbende opdrachten tot betaling voor 1 mei zijn afgegeven, en boekingen kunnen worden verricht die verband houden met de afsluiting van de dienst. In een stelsel van baten en lasten ligt het echter niet voor de hand dat de dienst later dan 31 december wordt gesloten. Als het dienstjaar is verstreken kunnen geen verplichtingen meer aangegaan worden ten laste van het verstreken jaar. Wel kan het voorkomen dat er betalingen moeten worden gedaan die betrekking hebben op het afgelopen begrotingsjaar. Dat brengt het stelsel van baten en lasten met zich mee. Zolang de rekening nog niet is vastgesteld kunnen die in de rekening over het betreffende jaar verwerkt worden. Van baten en lasten waarvan bij het vaststellen van de rekening de definitieve hoogte nog niet bekend is wordt in de rekening een raming opgenomen. De definitieve cijfers worden dan verwerkt en, voor zover ze afwijken van de in de desbetreffende rekeningen opgenomen ramingen, ook verantwoord, over het dienstjaar waarin ze blijken.

Het is niet de bedoeling gebleken kredietoverschrijdingen nog na afloop van het dienstjaar in de begroting van het verstreken jaar te corrigeren. Dat is ook weinig zinvol, omdat de uitgaven dan kennelijk al zijn gedaan. Het uitgangspunt, vastgelegd in artikel 23, dat geen uitgaven worden gedaan die niet bij goedgekeurde begroting of een goedgekeurde begrotingswijziging zijn geraamd, is dan al geschonden. Die overschrijding zal dan in het kader van het vaststellen van de rekening verantwoord moeten worden. Om de noodzaak daartoe zoveel mogelijk te voorkomen moet tijdens het dienstjaar via een zorgvuldig financieel beheer zoveel

mogelijk voorkomen worden dat kredieten worden overschreden. De eilandsraden kunnen dan via het vaststellen van een begrotingswijziging tijdig voor dekking zorgen van de hoger uitgevallen uitgaven. Artikel 22 van dit wetsvoorstel voorziet in een procedure die zeker moet stellen dat dit ook tijdig gebeurt.

Artikel 16

De opsomming van de verplichte uitgaven voor de openbare lichamen moet gezien worden in relatie tot het uitgangspunt in artikel 16 dat geen uitgaven mogen worden gedaan die niet bij goedgekeurde begroting of een goedgekeurde begrotingswijziging zijn geraamd. Wanneer de eilandsraad zou weigeren verplichte uitgaven op de begroting te plaatsen, zou het bestuurscollege een probleem hebben, omdat artikel 23 dan tot gevolg zou hebben dat die uitgaven, hoewel verplicht, toch niet gedaan zouden kunnen worden.

Artikel 17

De ontwerpbegroting die het bestuurscollege aanbiedt aan de eilandsraad moet al voorzien zijn van een advies van het College financieel toezicht. Daarbij moet het bestuurscollege ook aangeven op welke wijze rekening is gehouden met dat advies. Die advisering vindt plaats in de maand augustus. Het advies en de reactie daarop van het bestuurscollege zijn openbaar, zodra de ontwerpbegroting is aangeboden aan de eilandsraad. Het college moet binnen twee weken reageren op een toegezonden ontwerpbegroting. Om die reden is bepaald dat het college zelf mag bepalen wanneer het de ontwerpbegroting van een openbaar lichaam, ter advisering wenst te ontvangen. Op die manier kan voorkomen worden dat het college over alle drie de ontwerp-begrotingen tegelijkertijd moet adviseren.

Artikel 18

De eilandsraad moet enige tijd gegund worden om de ontwerpbegroting te bestuderen. Daarom is bepaald dat de beraadslaging over de begroting niet eerder dan twee weken na de openbaarmaking van de concept-begroting begint. De leden van de eilandsraad kunnen dan ook beoordelen in hoeverre zij amendementen op de begroting willen indienen. Het College financieel toezicht moet ook ten aanzien van die ontwerp-amendementen in de gelegenheid worden gesteld daarover te adviseren. Het College financieel toezicht moet binnen drie dagen een advies uitbrengen. Blijft dat advies achterwege, dan kan de eilandsraad een besluit nemen. Overigens: op grond van artikel 2 van de Algemene termijnenwet, die ook in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal gaan gelden wordt een in een wet gestelde termijn van ten minste drie dagen, zo nodig, zoveel verlengd, dat daarin ten minste twee dagen voorkomen die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag zijn.

De begroting moet uiteraard worden vastgesteld en goedgekeurd in het jaar dat voorafgaat aan het begrotingsjaar. Er mogen immers geen uitgaven worden gedaan die niet zijn geraamd bij goedgekeurde begroting of goedgekeurde begrotingswijziging. Uit artikel 19, vierde lid, blijkt dat de eilandsraad de begroting uiterlijk in de eerste helft van november moet vaststellen, omdat de vastgestelde begroting in ieder geval voor 15 november ter goedkeuring door tussenkomst van het College financieel toezicht naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden moet worden. Die kan dan tijdig beslissen over de op grond van artikel 19 vereiste goedkeuring. Voor het geval het openbaar

lichaam er niet in slaagt een vastgestelde begroting tijdig ter goedkeuring in te zenden biedt artikel 20 een alternatieve procedure die moet leiden tot een rechtsgeldige begroting per 1 januari.

Artikel 19

Dit artikel stelt het goedkeuringsvereiste. De Algemene Wet bestuursrecht (in dit geval afdeling 10.2.1) is niet van toepassing op de uitvoering van deze wet.

De beslissing omtrent goedkeuring moet worden genomen binnen twee weken na ontvangst van de vastgestelde begroting. Die termijn kan eenmaal met ten hoogste twee weken verlengd worden. Is er dan nog geen besluit bekend gemaakt of de termijn verlengd, dan wordt de begroting geacht te zijn goedgekeurd. Uitgangspunt is dat het openbaar lichaam voor 1 januari moet weten waar het aan toe is.

De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het financiële belang van het openbaar lichaam. Het tweede lid geeft aan waar de minister in ieder geval aandacht aan zal besteden. In de eerste plaats gaat het om de vraag of de begroting wel in overeenstemming is met de artikelen 11 tweede lid, 13 en 15 en de daarop berustende bepalingen. Dat betreft dus de vraag of de rentelastnorm niet dreigt te worden overschreden, of de begroting wel is ingericht volgens de daarvoor geldende voorschriften, of de begroting wel in evenwicht is en of de eilandsraad wel voor alle taken en activiteiten de bedragen heeft opgevoerd die hij daarvoor beschikbaar stelt, en de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

In de tweede plaats moet de begroting geschikt zijn als uitgangspunt voor een zorgvuldig financieel beheer. De minister beoordeelt daarom of de begroting toelaatbaar is uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer. De uitgangspunten voor de organisatie daarvan wordt door de eilandsraad geregeld bij eilandsverordening. Daarop ziet artikel 34 van dit voorstel.

In de derde plaats gaat het om de vraag of de in de begroting opgenomen uitgaven en ontvangsten wel in overeenstemming met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane financiële verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen. Dat heeft te maken met het voorschrift dat de begroting in evenwicht moet zijn. Dat is geen nominaal evenwicht, maar een materieel evenwicht. Of de begroting in evenwicht is kan dus alleen maar beoordeeld worden als de eilandsraad niet alleen voor alle taken en activiteiten de bedragen heeft opgevoerd die hij daarvoor beschikbaar stelt, en de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden, maar ook de raming van de hoogte daarvan verantwoord is.

In de vierde plaats moeten de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en uitgaven geen onaanvaardbare risico's met zich mee brengen voor toekomstige begrotingsjaren. Dat vindt zijn vertaling in het voorschrift van artikel 13 dat de begroting in ieder geval een post onvoorzien, een meerjarenraming en een paragraaf weerstandsvermogen moet bevatten. Daarop is al ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting.

Als de minister aan de begroting geheel of gedeeltelijk de goedkeuring onthoudt moet het bestuurscollege er op toezien dat zo spoedig mogelijk voor het deel waaraan goedkeuring is onthouden een nieuw besluit wordt vastgesteld. De voorbereiding daarvan doorloopt dezelfde procedure als de in eerste instantie opgestelde conceptbegroting.

Artikel 20

Dit artikel bevat een bijzondere regeling. Artikel 19, vierde lid, bepaalt dat de door de eilandsraad vastgestelde begroting in ieder geval voor 15 november van het jaar dat voorafgaat aan het begrotingsjaar door tussenkomst van het College financieel toezicht aan de minister moet worden gezonden. Als het College op die datum nog geen vastgestelde begroting heeft ontvangen bericht het de minister en stelt het zelf een concept voor de begroting van het betreffende openbare lichaam voor het eerstvolgende begrotingsjaar op. Als de minister een week na de desbetreffende datum nog geen vastgestelde begroting heeft ontvangen stelt hij een begroting vast, uiteraard rekening houdend met het door het College financieel toezicht opgestelde concept. Doelstelling is zeker te stellen dat er per 1 januari van het begrotingsjaar een realistische en rechtsgeldige begroting is die dient als basis voor het financiële beheer.

Artikel 21

Het zal in de praktijk regelmatig voorkomen dat de begroting in de loop van het jaar gewijzigd moet worden. Ramingen van uitgaven kunnen te laag blijken, maar ook kan de wens opkomen uitgaven te doen die in de primitieve begroting nog niet waren voorzien. Dergelijke besluiten tot wijziging van de begroting doorlopen dezelfde procedure als de begroting zelf. Een ontwerp voor de begrotingswijziging moet voorzien van een advies van het College financieel toezicht aan de eilandsraad worden voorgelegd. Het vastgestelde besluit behoeft de goedkeuring van de minister.

Het kan zijn dat bij aanbieding van de begrotingswijziging de primitieve begroting nog niet is goedgekeurd. De termijn van twee weken waarbinnen de minister een beslissing moeten nemen omtrent goedkeuring vangt in dat geval aan op de datum van goedkeuring van de primitieve begroting.

De minister beoordeelt de begrotingswijziging volgens dezelfde maatstaven als de begroting zelf. Belangrijk daarbij is dat het uitgangspunt dat de begroting in evenwicht moet zijn natuurlijk ook geldt voor besluiten tot wijziging van de begroting. De eilandsraad zal niet alleen moeten aangeven voor welk doel en tot welk bedrag het bestuurscollege uitgaven mag doen, maar moet ook aangeven hoe die uitgaven bekostigd worden. Tot het doen van nieuwe uitgaven kan alleen worden besloten als daar ook geld voor is. Het derde lid van dit artikel bevat echter een belangrijke uitzondering. Er kunnen zich bijzondere gebeurtenissen voordoen, natuurrampen, die het doen van bepaalde uitgaven absoluut noodzakelijk maken, en dan mag de verplichting dat de begroting in evenwicht is niet aan het doen van die uitgaven in de weg staan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan dan na overleg met het betreffende bestuurscollege een tekort op de begroting of een overschrijding van de rentelastnorm toestaan.

Artikel 22

Het is van belang dat de noodzaak dan wel wenselijkheid van begrotingswijzigingen tijdig wordt onderkend. Er mogen uiteindelijk geen uitgaven worden gedaan die niet zijn voorzien in een goedgekeurde begroting of -begrotingswijziging. Artikel 22 beoogt te bevorderen dat dit ook gebeurt, door voor de bestuurscolleges een kwartaalrapportage verplicht te stellen, waarbij zonodig ook ontwerpen worden voorgelegd voor besluiten tot wijziging van de begroting.

Artikel 23

De begroting heeft een autorisatiefunctie. Het bestuurscollege mag alleen uitgaven doen die door de eilandsraad in de begroting zijn voorzien (en waarvoor dus ook dekking bestaat) en die door de minister zijn goedgekeurd. Het doen van uitgaven die niet in de begroting zijn voorzien is derhalve onrechtmatig. Praktische consequentie daarvan is dat bij elke voorgenomen uitgave bezien moet worden of de begroting daar inderdaad wel in voorziet. Dat is de taak van het hoofd Financiën van het openbare lichaam of, bij zijn afwezigheid, zijn eerste of tweede plaatsvervanger. Als die tot de conclusie komt dat de begroting niet voorziet in de betreffende uitgave, dan zal een besluit tot wijziging van de begroting moeten worden voorbereid, teneinde die uitgave alsnog mogelijk te maken. Uiteraard zal deze uitgave dan ook pas kunnen worden gedaan als de betreffende begrotingswijziging is goedgekeurd.

Omdat het gaat om een raming die het bestuurscollege in staat moet stellen uitgaven te doen, kan aan het eind van het jaar natuurlijk ook blijken dat er meer geld is geraamd dan nodig bleek te zijn. Er is uit de aard der zaak geen verplichting al het beschikbare geld op te maken.

Artikel 24

Er kan zich een situatie voordoen waarin een openbaar lichaam een uitgave wil doen die wel is geraamd in de begroting of in een besluit tot wijziging daarvan die ter goedkeuring is ingezonden, maar waarbij de minister nog geen goedkeuring heeft kunnen verlenen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de primitieve begroting nog niet (helemaal) is goedgekeurd en dat daarom ook besluiten tot wijziging daarvan op een goedkeuringsbesluit moeten wachten totdat de primitieve begroting is goedgekeurd. In dat geval blijft wel toestemming vereist van de minister. Als het doen van de uitgave niet kan wachten op een beslissing omtrent goedkeuring van de betreffende begroting of begrotingswijziging geeft de minister op basis van dit artikel dan een oordeel, uitsluitend over de betreffende uitgave. Als de minister die toestemming verleent, volgt op een later moment dan nog wel het formele besluit omtrent goedkeuring, maar de uitgave kan dan wel al worden gedaan.

De beoordeling is dezelfde als bij het nemen van een beslissing omtrent goedkeuring. Anders dan bij een goedkeuringsbesluit kunnen aan die toestemming echter wel voorschriften verbonden worden. Eventuele voorschriften zullen betrekking hebben op aard van de uitgave die mag worden gedaan. Die voorschriften vervallen zodra de betreffende uitgave via de begroting of begrotingswijziging alsnog formeel is goedgekeurd. Het vijfde lid bevat de mogelijkheid voor de minister om een algemene regeling te treffen waarin voor een bepaald type uitgaven of voor uitgaven tot een bepaald bedrag bij voorbaat toestemming wordt verleend. Op die manier kan worden voorkomen dat voor elke kleine uitgave afzonderlijk toestemming gevraagd moet worden.

Artikelen 25 en 26

Denkbaar is dat in een situatie als bedoeld in artikel 24 geen tijd bestaat om de toestemming van de minister af te wachten. In dat geval kan de uitgave zonder voorafgaande toestemming worden gedaan. Voorkomen moet dan wel worden dat van die mogelijkheid misbruik wordt gemaakt. De vereiste goedkeuring zal op een later moment alsnog moeten worden verleend. Artikel 21, derde lid, bepaalt in dit verband dat in sommige situaties een tekort op de begroting of een overschrijding van de rentelastnorm kan worden toegestaan. De vraag is wat er moet gebeuren als die goedkeuring achteraf toch wordt onthouden.

Artikel 25 schrijft voor dat in een dergelijke situatie de eilandsraad hoofde-

lijk moet stemmen. Als de minister dan later de goedkeuring onthoudt aan de betreffende begrotingswijziging, kan hij de leden van de eilandsraad die hun stem vóór het doen van die uitgave hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover het openbare lichaam. Zonodig kan de Rijksvertegenwoordiger een rechtsvordering tot betaling instellen. Bedacht moet worden dat het hier gaat om een sluitstuk van het systeem dat er in moet voorzien dat geen uitgaven worden gedaan zonder dat de eilandsraad daartoe heeft besloten en in de dekking daarvan heeft voorzien, en die niet zijn opgenomen in een goedgekeurde begroting of begrotingswijziging. Aangenomen mag worden dat een situatie als bedoeld in deze artikelen, zeker het achteraf goedkeuring onthouden aan een uitgave die spoedshalve zonder toestemming is gedaan, zich zelden of nooit zal behoeven voor te doen.

Artikel 27

Als een bepaalde begrotingspost niet voldoende blijkt voor het doen van een nieuwe uitgave zal normaal gesproken een besluit tot wijziging van de begroting moeten worden vastgesteld en goedgekeurd alvorens die uitgave kan worden gedaan. Dat kan tot op zekere hoogte worden voorkomen door het bestuurscollege te machtigen in bepaalde mate bedragen uit de begroting, in de eerste plaats uit de post onvoorzien, over te hevelen naar andere begrotingsposten. De eilandsraad moet die bevoegdheid, en de grenzen waarbinnen het bestuurscollege dat mag, vastleggen in de begroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat door het verlenen van goedkeuring aan de begroting ook akkoord met die machtiging tot af- en overschrijving. Een alternatief is dat de betreffende machtiging tot af- en overschrijving in een afzonderlijk besluit van de eilandsraad wordt vastgelegd. In dat geval behoeft dat besluit ook de goedkeuring van de minister.

Als het bestuurscollege daadwerkelijk gebruik wil maken van deze machtiging moet daarvoor steeds de afzonderlijke instemming worden verkregen van de eilandsraad. Goedkeuring van de minister is daarvoor echter niet nodig, omdat die dan de betreffende machtiging al heeft goedgekeurd.

§ 3 De rekening

Artikelen 28 tot en met 32

De jaarrekening moet voorafgaande aan de beraadslaging in de eilandsraad ten minste twee weken ter inzage liggen, samen met de verklaring en het verslag dat de accountant eerder over de jaarrekening aan de eilandsraad heeft uitgebracht.

De vastgestelde jaarrekening moet samen met de verklaring en het verslag van de accountant ter kennis gebracht worden van de minister, door tussenkomst van het College financieel toezicht. Het college kan een accountant nog een nader onderzoek laten doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Dat onderzoek is ten behoeve van het College; het komt niet in de plaats van het onderzoek dat de accountant van het openbare lichaam uitvoert ten behoeve van de eilandsraad.

De indemniteitsprocedure, bedoeld in artikel 29, houdt het volgende in.

1. Als de eilandsraad na kennisneming van de rekening zoals die door het bestuurscollege wordt aangeboden, alsmede van het verslag van bevindingen en de verklaring van de accountant, tot de conclusie komt dat een of meer baten, lasten of balansmutaties, die niet rechtmatig tot

stand zijn gekomen, aan de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan, brengt hij dit terstond ter kennis van het bestuurscollege, onder vermelding van de gerezen bezwaren.

2. Het bestuurscollege bereidt vervolgens een indenniteitsbesluit voor. Door middel van een dergelijk besluit worden de onrechtmatige uitgaven alsnog gesanctioneerd, waarna de rekening alsnog kan worden vastgesteld. Uiteraard zal het bestuurscollege bij die gelegenheid inhoudelijk moeten reageren op de gerezen bezwaren.
3. De eilandsraad kan dan besluiten in te stemmen met het door het bestuurscollege opgestelde ontwerp-indenniteitsbesluit. Daarop stelt hij alsnog de rekening vast.
4. Als de eilandsraad echter niet instemt met het ontwerpbesluit of dit besluit niet naar behoren vaststelt, zendt het bestuurscollege het ontwerp ter vaststelling naar de minister, door tussenkomst van het College. Onder het niet naar behoren vaststellen van het indenniteitsbesluit en in relatie hiermee van de rekening wordt in dit verband verstaan het zodanig vaststellen dat bepaalde uitgaven die wel zijn gedaan, buiten de rekening gehouden worden. De minister kan er dan voor zorgen, door het indenniteitsbesluit en de rekening wel naar behoren vast te stellen, dat het bestuurscollege alsnog wordt gedéchargeerd.

Afdeling 3 Het financieel beheer en de controle

Artikelen 33 en 34

Deze artikelen zijn al toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie, onder «Financieel beheer en controle».

Artikel 35

Artikel 35 bepaalt dat slechts een beperkt aantal personen gemandateerd kan worden om namens het openbare lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van een financiële verplichting. Het gaat om het hoofd Financiën en zijn eerste en tweede plaatsvervanger, dezelfde personen die ook op grond van artikel 23, tweede lid, een advies moeten uitbrengen over de vraag of een voorgenomen financiële verplichting is voorzien in een rechtsgeldige begroting. Wanneer een van hen de opdracht krijgt een verplichting aan te gaan en in verband daarmee een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten, ondanks het feit dat geen positief advies is gegeven als bedoeld in artikel 23, tweede lid, moet de betreffende functionaris de minister informeren, door tussenkomst van het College financieel toezicht. De minister kan dan aanwijzingen ter zake geven.

De minister kan begrotingen of begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat hij daarmee heeft ingestemd. Daarop is al ingegaan aan het slot van hoofdstuk 3 van deze memorie.

Artikel 36

Een van de hoofdregels bij de regeling van het financieel beheer is dat concrete betalingen alleen gedaan mogen worden door het hoofd Financiën van het openbaar lichaam of, bij zijn afwezigheid, zijn eerste of tweede plaatsvervanger. Dat biedt de beste garantie dat geen ongeoorloofde betalingen worden gedaan. In de praktijk is dat echter niet altijd praktisch, met name als het gaat om kleinere uitgaven die contant worden gedaan of met een bankpas of creditcard. Daarin voorziet het derde lid. Het college houdt toezicht daarop, op grond van het achtste lid.

De bepalingen in artikel 36, vierde tot en met twaalfde lid, zijn voor een ordelijk en doelmatig financieel beheer belangrijke kasbeheerbepalingen. Betalingen moeten primair via het bancaire betalingsverkeer plaatsvinden. Contante betalingen dienen uitzondering te zijn. Het bijhouden van contante kassen, met alle daartoe noodzakelijke controlemaatregelen, kan dan tot een minimum worden beperkt. Alleen met de instemming van het College financieel toezicht, als contante betalingen evident doelmatiger zijn dan bancaire betalingen, kan van de algemene lijn worden afgeweken (vijfde lid).

Als tegenhanger van contante betalingen gelden de contante ontvangsten. Derde partijen kunnen in beginsel niet eenzijdig worden verplicht tot bancaire betaling. Wel kan bancaire betaling worden bevorderd, bijvoorbeeld door dit in de overeenkomst die aan de betalingsverplichting van de derde ten grondslag ligt op te nemen of door een financiële prikkel (zesde lid). Het zevende lid beoogt het ontstaan van contante kassen tegen te gaan door te bepalen dat ontvangen gelden en cheques op de dag van ontvangst door de betrokken kasbeheerder bij de bank afgestort dienen te worden. Indien de bank gesloten is, dient afstorting op de eerstvolgende openingsdag plaats te vinden. Omdat het gebruik van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen uit controle-oogpunt specifieke voorzieningen vereist, met name vanuit de optiek van het toepassen van voldoende functiescheiding, zijn deze betaalwijzen zonder instemming van het Cft niet toegestaan. De instemming kan inhouden dat aan de creditcards een limiet is verbonden (achtste lid). Ten behoeve van het verlenen van voorschotten (twaalfde lid) zal het College financieel toezicht regels opstellen die overeenkomen met de Regeling verlening voorschotten 2004.

Artikel 37

Artikel 37 handelt over de mogelijkheid voor de openbare lichamen om te bankieren bij het College financieel toezicht. Het eerste lid voorziet erin dat in samenwerking tussen de openbare lichamen enerzijds en het College anderzijds bij banken bankrekeningen worden geopend die met elkaar in concernverband kunnen worden gebracht, zodanig dat dagelijks saldoregulatie van die bankrekeningen kan plaatsvinden. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de betrokken banken dagelijks elektronisch informatie over de mutaties op de verschillende rekeningen aan het College, respectievelijk aan de openbare lichamen kunnen verstrekken. Als de huidige (huis)banken daaraan niet kunnen meewerken, zullen bij andere banken die dat wel kunnen, rekeningen geopend moeten worden. Dagelijks aan het eind van een werkdag worden de credit- en/of debetsaldi van de uitgaven- en ontvangstenrekeningen zodanig overgeboekt, dat er daarna op die rekeningen geen saldi meer resteren. De credit- of debet-saldi worden aansluitend op dezelfde werkdag zodanig overgeboekt naar de centrale bankrekening van het College financieel toezicht dat er geen saldi meer resteren. De mutaties op de bankrekening van het College worden door het College voor elk van de openbare lichamen bijgehouden op een rekening-courant. Over de dagelijkse rekening-courantsaldi wordt een creditrente vergoed of een debetrente in rekening gebracht. Met het instrument van bankieren bij het College financieel toezicht worden twee doelen beoogd. In de eerste plaats zal deze dagelijkse bundeling van betaal- en ontvangstenstromen leiden tot een betere rentepositie voor de openbare lichamen, hetgeen de doelmatigheid van het betalingsverkeer ten goede komt. In de tweede plaats geeft de dagelijkse informatie over de mutaties op de bankrekeningen het College en de directeur respectievelijk de hoofden Financiën inzicht in de uitvoering van de begrotingen. Dit aanvullend op de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 22, eerste lid.

De zinsnede in het eerste lid, onderdeel a, «al naar gelang de doelmatigheid dat vereist», betreft zowel de overweging of er meerdere betaal- en ontvangstenrekeningen geopend moeten worden, als de overweging of dat bij verschillende banken moet gebeuren. In het algemeen dient ervan uitgegaan te worden dat een openbaar lichaam bij één bank één betaalrekening en één ontvangstenrekening opent. Het vierde lid van artikel 37 bepaalt dat de credit- en debetrente aan elkaar gelijk is en gelijk is aan de Euro Overnight Index Average (EONIA). Dit tarief wordt aan het eind van een werkdag door de Europese Centrale Bank berekend.

In de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden genoemd in het vijfde lid zijn voorschriften opgenomen over het, via een overeenkomst, instellen van een rekening-courantverhouding, over de wijze waarop die rekening-courant wordt gedebiteerd en de wijze waarop de kredietfaciliteit wordt vormgegeven.

Het vijfde lid, in combinatie met artikel 100, heeft tot gevolg dat de Regeling rekening-courant en leningenbeheer ook van toepassing is voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat is thans ook al het geval op grond van artikel 24, vijfde lid, van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.

Artikel 38

Een goedkeurende verklaring van de accountant geeft aan dat de jaarrekening geen fouten van materieel belang bevat. Dat betekent niet dat er in de verantwoording in het geheel geen afwijkingen van de gestelde eisen zijn. Deze afwijkingen kunnen echter slechts van gering belang zijn. Om dit oordeel te kunnen geven dient de accountant uit te gaan van een zogenaamde goedkeuringstolerantie. De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de fouten en onzekerheden aangeeft, die maximaal in een verantwoording mogen voorkomen, zonder de bruikbaarheid ervan voor de oordeelsvorming door de gebruikers aan te tasten. De reeds genoemde algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de accountantscontrole moet een algemeen minimumniveau voor de controle garanderen, bijvoorbeeld door middel van voorschriften voor percentages voor de goedkeuringstolerantie en de omvangsbasis. De nadere technische toelichting zal bij deze regeling worden gegeven. De bovengrens voor de goedkeuringstolerantie zal in principe worden gesteld op 1% van de totale lasten.

Artikel 38 en de beoogde algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het zevende lid, bevatten minimeisen. De eilandsraad kan uiteraard besluiten zwaardere controles op onderdelen te doen uitvoeren, en daarvan deelverklaringen te laten afgeven. Hij kan bijvoorbeeld een afzonderlijk onderzoek naar een dienst of bedrijf van het openbare lichaam gelasten. In dat laatste geval zal deze deelcontrole moeten voldoen aan de eisen die in de algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. De eilandsraad kan besluiten om voor de gehele rekening of delen van de rekening de goedkeuringstolerantie scherper te stellen dan op 1%. Ook kan de eilandsraad een percentage vaststellen voor de rapportering van onrechtmatigheden in het verslag van bevindingen, dat scherper wordt gesteld dan de goedkeuringstolerantie: de rapporteringstolerantie.

Het negende tot en met elfde lid hebben te maken met de Wet toezicht accountantsorganisaties. Op grond van die wet is de Stichting Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) belast met het onafhankelijke publieke toezicht op accountantsorganisaties. Dat toezicht strekt zich echter niet uit tot accountants die in overheidsdienst zijn aangesteld, zoals bijvoorbeeld accountants die in dienst van het openbare lichaam worden aangesteld, zoals bedoeld in het zevende lid van dit artikel. Met het oog daarop wordt

in het negende en tiende lid zeker gesteld dat de eisen van de Wet toezicht accountantsorganisaties waar opportuun van vergelijkbare toepassing zullen zijn op de accountants die in dienst zijn van het openbare lichaam (negende lid), en op het openbare lichaam, als dat wordt aangewezen als organisatie van openbaar belang (tiende lid). Het toezicht wordt in dat geval in plaats van door de AFM uitgeoefend door de gemeenschappelijke rekenkamer van de drie openbare lichamen. Het elfde lid, dat daarop betrekking heeft, is ontleend aan artikel 184a van de Gemeentewet. Dat artikel maakt deel uit van hoofdstuk IXa van de Gemeentewet, dat handelt over de bevoegdheid van de rekenkamer. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de gezamenlijke rekenkamer geregeld in de WolBES. Het leek echter het meest voor de hand te liggen deze specifieke taak met betrekking tot in openbare dienst aangestelde accountants op te nemen in de FinBES.

Artikel 39

Eerste lid

Tot de informatieplicht van de besturen, bedoeld in het eerste lid, wordt ook gerekend de verstrekking van informatie over de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren.

Derde lid

Het College heeft in het kader van zijn toezichthoudende taak informatie nodig over de collectieve sector. Als het verkrijgen van die informatie in een concreet geval problemen oproept kan de minister in zo'n geval aanwijzingen geven over de verstrekking van gegevens door (onderdelen van) de collectieve sector, niet zijnde een openbaar lichaam. Die hebben ten doel die informatie alsnog te verkrijgen. Zo'n maatregel wordt getroffen in het kader van de toezichthoudende taak.

HOOFDSTUK IV DE BELASTINGEN

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 40

De beslissing om gebruik te maken van de bevoegdheid een bepaalde belasting te heffen dan wel te wijzigen of af te schaffen, moet worden genomen door de eilandsraad. Die doet dat door een eilandsverordening vast te stellen waarin dat is geregeld. Gelet op het onderwerp van regeling staat een dergelijke verordening doorgaans bekend als belastingverordening. Voor sommige van die belastingen geldt dat de bevoegdheid tot heffing kan worden overgedragen aan het bestuurscollege.

Artikel 166 van het voorstel voor een Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt dat de eilandsraad bevoegdheden kan overdragen aan het bestuurscollege, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In het tweede lid is echter een aantal onderwerpen opgesomd die daarvan zijn uitgezonderd en die dus niet kunnen worden overgedragen. Uitgangspunt is dat de bevoegdheid tot het heffen van belastingen, dus het besluiten tot het heffen van een belasting en het regelen daarvan in een belastingverordening, door de eilandsraad niet kan worden overgedragen. Een bekende vertaling van dat principe is de regel: no taxation without representation. Ook daarop zijn echter weer uitzonderingen opgenomen: heffingen dus die wel kunnen worden overgedragen. Dat zijn de precariobelasting, bedoeld in artikel 60, de rechten, bedoeld in artikel 62, en de rechten waarvan de heffing geschiedt krach-

tens andere wetten dan de FinBES. In de praktijk zijn het met name heffingen die neerkomen op een vorm van kostenverhaal of althans het karakter hebben van een prijs.

Uiteraard kan de eilandsraad in een dergelijk geval ook besluiten de betreffende bevoegdheid geheel aan zich zelf te houden of slechts gedeeltelijk over te dagen, zoals bijvoorbeeld alleen de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven.

Artikel 41

In dit artikel is het beginsel neergelegd dat, voor zover daarin niet is voorzien door de wet, de in het vorige artikel bedoelde belastingverordening alles moet bevatten wat voor de heffing en de invordering van de belasting van belang is. De mate waarin de wet al voorziet in de onderwerpen die in dit artikel worden genoemd verschilt per belasting. Met de woorden «in daartoe leidende gevallen» wordt bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de in dit artikel genoemde gegevens alleen in de belastingverordening behoeven te worden opgenomen voor zover dat met het oog op de aard van de belasting mogelijk en nodig is.

Artikel 42

De wet kent een gesloten systeem van belastingheffing. Het eerste lid van dit artikel vestigt het principe dat een openbaar lichaam alleen een belasting mag heffen voor zover de bevoegdheid daartoe bij formele wet is vastgelegd. Wel kan die bevoegdheid in lagere regelgeving nader zijn uitgewerkt. In principe zullen die bevoegdheden tot het heffen van belastingen zo veel mogelijk in deze wet worden opgenomen.

Het tweede lid beperkt die bevoegdheid in deze zin dat het bedrag van een eilandbelasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen. In de praktijk betekent dit dat de uitkomst van het toepassen van het tarief op de heffingsgrondslag niet een product mag opleveren waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen, de winst of het vermogen van de belastingplichtige. Een verbod dus op het heffen naar draagkracht. Voor de gemeenten is dat in de Gemeentewet opgenomen met ingang van 1 januari 1995. Het hanteren van het draagkrachtbeginsel zou, naar het oordeel van de regering destijds, kunnen leiden tot een doorkruising van het algemene inkomensbeleid. De regering meent thans dat er geen reden is het verbod niet ook te laten gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nadrukkelijk moet dit verbod overigens onderscheiden worden van de bevoegdheid tot het verlenen van kwijtschelding van belastingschulden. In het laatste geval gaat het om de situatie waarin een belastingplichtige niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingschuld geheel of gedeeltelijk te voldoen. Daarover handelt artikel 84.

Dit verbod tot het heffen naar draagkracht heeft vooral consequenties voor de keuze van de heffingsgrondslag. Andere beperkingen bij de keuze van de heffingsgrondslag kunnen zijn geregeld in de wettelijke regeling op grond waarvan de heffingsbevoegdheid bestaat. In artikel 58 over de hondenbelasting staat bijvoorbeeld dat die «wordt geheven naar het aantal honden dat wordt gehouden». Verder zal bij de keuze van de heffingsgrondslag rekening gehouden moeten worden met algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast geldt natuurlijk dat de heffingsgrondslag, meer in het algemeen het bepaalde in de belastingverordening, niet mag leiden tot een willekeurige en onredelijke belastingheffing. Voor het overige zijn de openbare lichamen echter vrij een heffingsgrondslag te kiezen die rekening houdt met het beleid van de eilandsraad en met de praktijk van de belastingheffing.

Artikel 43

Het eerste lid van artikel 43 vestigt het recht om grondbelasting te heffen. De belasting wordt geheven ter zake van binnen het openbaar lichaam gelegen onroerende zaken. Net als in artikel 12, eerste lid, van de Grondbelastingverordening 1908 is de belastingplicht is gekoppeld aan het genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht. De grondbelasting is een tijdstipbelasting die jaarlijks wordt opgelegd: bepalend voor de belastingplicht is de situatie bij het begin van het kalenderjaar. De belastingplichtige moet de belasting voor het gehele betreffende belastingjaar betalen. Een bepaling als in artikel 27 van de Grondbelastingverordening 1908 ontbreekt: als een onroerende zaak in de loop van een belastingjaar wordt verkocht blijft de vorige eigenaar voor de gehele belastingschuld aansprakelijk. Hij zal een evenredig deel daarvan desgewenst moeten verrekenen met de nieuwe eigenaar.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 220b, tweede lid, van de Gemeentewet. Voor het bepalen wie genothebbende in de zin van het eerste lid is, wordt gekeken naar de kadastrale registratie, tenzij blijkt dat de betrokkene niet de genothebbende is.

Artikel 44

De grondbelasting wordt bij wege van aanslag geheven. In het tweede lid van artikel 44 staat vermeld welke informatie de aanslag in ieder geval moet bevatten. Die informatie moet uiteraard zijn grondslag vinden in de administratie van het openbaar lichaam. De rubrieken die moeten worden opgenomen zijn vergelijkbaar met die welke worden opgesomd in artikel 22 van de Grondbelastingverordening 1908. Het tweede lid is mede geïnspireerd op artikel 23 van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Dat artikel heeft betrekking op de waardebeschikking. Omdat de waarde van onroerende zaken zoals die ten behoeve van de grondbelasting wordt vastgesteld ook alleen maar voor de heffing van grondbelasting wordt gebruikt kent die geen afzonderlijke waardebeschikking. Daarom worden de hier bedoelde informatie-eisen gesteld aan de aanslag.

Het derde lid is ontleend aan het tweede lid van artikel 23 van de Wet WOZ.

De eilandambtenaar die de inspecteurstaak uitvoert en dus de aanslag vaststelt is ook verantwoordelijk voor het vaststellen van de heffingsgrondslag. De onderbouwing en uitvoering van de waardebepaling moet echter tot stand komen onder verantwoordelijkheid van een vakbekwaam taxateur. Over die waardebepaling handelt artikel 47. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 65 zullen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de eisen van vakbekwaamheid van deze taxateurs.

Artikel 45

Voordat de heffingsmaatstaf kan worden vastgesteld moet eerst het object, de onroerende zaak ter zake waarvan de belasting wordt geheven, worden bepaald. Daarover handelt artikel 45. Het is ontleend aan artikel 16 van de Wet WOZ. In verband met de lokale situatie zijn de onderdelen e en f van dat artikel hier niet overgenomen. Zie ook de artikelen 6 en 12, tweede lid, van de Grondbelastingverordening 1908.

Artikel 46

Evenals bij de grondbelasting zoals die nu op de Nederlandse Antillen wordt geheven is de heffingsmaatstaf de waarde van de onroerende zaak. De wijze van waardebepaling is echter anders geregeld. In de huidige Grondbelastingverordening 1908 wordt uitgegaan van de opbrengst-waarde. De regering heeft er ten behoeve van dit wetsvoorstel voor gekozen uit te gaan, net als bij de onroerendezaakbelastingen (OZB), van de waarde in het economische verkeer van de onroerende zaak, die ook eens in de vijf jaar wordt vastgesteld. De uitwerking is iets eenvoudiger dan bij de OZB, gelet op de anders geaarde woning- en niet-woningmarkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Uitgangspunt is ook de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, «indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen». Indien er weinig of geen transacties hebben plaatsgevonden die als basis kunnen dienen voor een rechtvaardige waardebepaling is het echter ook mogelijk om te kiezen voor de gecorrigeerde vervangingswaarde (stichtingskosten + grondprijs +/- technische veroudering). Hiervoor is gekozen omdat de huizenmarkt in de drie openbare lichamen een stuk minder dynamisch is dan in Nederland. Het is daarom lastig om de waarde te bepalen op basis van verkopen op of rond de waardepeildatum van vergelijkbare objecten. De gecorrigeerde vervangingswaarde, in Nederland veelal gebruikt voor incurante niet-woningen, is daarvoor een mooi alternatief.

Het resultaat is naar de overtuiging van de regering een heffingsmaatstaf die door de openbare lichamen goed kan worden toegepast.

Artikel 47

De heffingsgrondslag moet worden bepaald naar de situatie op een bepaalde datum: de waardepeildatum. Die wordt hier gesteld op één jaar voor het tijdvak waarvoor de heffingsgrondslag geldt. Het bepalen van de waarde geschiedt door de eilandambtenaar die de inspecteurstaak uitoefent. Zoals in de toelichting bij artikel 44 al is aangegeven zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden over die waardebepaling en meer in het bijzonder ook over de eisen van vakbekwaamheid die gesteld zullen worden aan de taxateurs.

Artikel 48

Artikel 48 is ontleend aan artikel 18, derde lid, van de Wet WOZ. Zie ook artikel 24 van de Grondbelastingverordening 1908. Als de waarde van een onroerende zaak wijzigt als gevolg van bouw, verbouwing, verbetering, afbraak of vernietiging, wordt de heffingsgrondslag opnieuw vastgesteld naar een nieuwe peildatum: het begin van het jaar volgend op het jaar waarin de waardeverandering zich voordeed.

Artikel 49

Er is voor gekozen om in artikel 49 deels de al bestaande opgenomen waardevrijstellingen zoals geregeld in de Grondbelastingverordening 1908 over te nemen voor zover deze overeenkomen met de Gemeentewet. Daarnaast wordt een aantal nieuwe waardevrijstellingen geïntroduceerd welke zijn opgenomen in de Gemeentewet ten aanzien van de onroerendezaakbelastingen en die van toepassing kunnen zijn op de eilanden. Sub a: vrijstelling voor de delfstoffen is overgenomen uit de Grondbelastingverordening 1908.

Sub b: «onroerende zaken die in hoofdzaak zijn bestemd voor de openbare eredienst ...» is overgenomen uit de Gemeentewet en is beter bekend als de «kerkenvrijstelling». Deze vrijstelling geldt niet voor de aanhorige gebouwen.

Sub c. betreft een vrijstelling voor natuurterreinen mits beheerd door rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid welke zich uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het beheer van natuurschoon ten doel stellen. Deze vrijstelling is eveneens overgenomen uit de Gemeentewet.

Sub d betreft de vrijstelling voor openbare land en waterwegen. Deze vrijstelling is destijds opgenomen in de Gemeentewet om de volgende redenen:

- de bepaling van de waarde in het economische verkeer van openbare wegen is feitelijk onmogelijk;
- de kosten van taxatie zullen zo hoog zijn, dat de geringe netto-opbrengst de heffing niet rechtvaardigt;
- aanwijzing van de belastingplichtigen zal problemen opleveren.

Dit zal op Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet anders zijn.

Sub e Onder waterverdedigingswerken dient te worden verstaan: dijken, duinen en andere (al dan niet kunstmatige) waterkeringen.

Waterbeheersingswerken zijn werken die dienen tot beheersing van het waterpeil. Als voorbeelden van waterbeheersingswerken kunnen worden genoemd sluizen en gemalen.

Sub f is eveneens overgenomen uit de Gemeentewet en betreft rioolwaterzuiveringsinstallaties en openbare nutsbedrijven beheerd door publiek-rechtelijke rechtspersonen.

Sub g is de werktuigenvrijstelling zoals ook al opgenomen in artikel 4 sub a van de Grondbelastingverordening 1908 maar dan in de terminologie van de Gemeentewet.

Scholen, armenhuizen en ziekenhuizen etc. worden in de Gemeentewet niet vrijgesteld. Tevens is er geen vrijstelling voor hotels op basis van de Landsverordening ten behoeve van hotelbouw of vrijstelling voor onroerende zaken in een economische zoneregeling in de Gemeentewet opgenomen. Enkele van deze vrijstellingen voor de drie openbare lichamen opgenomen in een overgangsregeling (zie art. 101).

Artikel 50

In de Grondbelastingverordening 1908 wordt het tarief van de belasting vastgesteld op een percentage van de heffingsgrondslag. Dat uitgangpunt is ook gekozen in dit wetsvoorstel.

Artikel 51

Dit artikel is ontleend aan artikel 220h van de Gemeentewet. In sommige gevallen zouden de kosten van het opleggen dan wel invorderen van de belasting niet in verhouding staan tot de hoogte van de belastingschuld. Daarom bepaalt dit artikel dat de eilandsraad voor bepaalde gevallen in de belastingverordening kan bepalen dat de belasting niet wordt geheven dan wel niet zal worden ingevorderd. Een dergelijke beslissing komt de eilandsraad toe. Het gaat duidelijk om een andere situatie dan die waarin een belastingschuldige geheel of gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend, in verband met diens inkomens- en vermogenspositie, dan wel de belasting geheel of gedeeltelijk oninbaar wordt verklaard. Daarover handelt artikel 84.

Artikel 52

Artikel 52 is ontleend aan artikel 37 van de Grondbelastingverordening 1908. Het artikel spreekt van vermindering of teruggaaf, afhankelijk van de vraag in hoeverre de belasting al geheel of gedeeltelijk is betaald. Degene die recht heeft op gehele of gedeeltelijke vermindering of teruggaaf, kan een aanvraag voor die vermindering of teruggaaf op grond van artikel 77, eerste lid, indienen bij de inspecteur, binnen zes weken nadat de omstandigheid die die aanspraak deed ontstaan, zich heeft voorgedaan.

§ 3 Bijzondere bepalingen omtrent enkele andere belastingen dan de grondbelasting

Artikel 53

Artikel 53 biedt de mogelijkheid een eilandelijke toeristenbelasting te heffen.

In het eerste lid van artikel 53 wordt bepaald dat de toeristenbelasting kan worden geheven ter zake van het verblijf binnen het grondgebied van Bonaire, Sint Eustatius of Saba door natuurlijke personen die geen ingezetene zijn van het eiland waarop wordt verbleven. Omdat het in de praktijk niet gemakkelijk uitvoerbaar is om de toeristenbelasting door de eilandelijke belastingdienst te laten heffen van niet-ingezetenen, kan in de eilandelijke toeristenbelastingverordening worden bepaald dat degene die de gelegenheid biedt tot verblijf van niet-ingezetenen, als belastingplichtige ter zake van dat verblijf wordt aangemerkt. Bij meerdaags verblijf van niet-ingezetenen zal dat veelal gaan om hotels of appartementencomplexen of eigenaren/exploitanten van woningen die geheel of voor een deel worden verhuurd.

Omdat de toeristenbelasting is bedoeld voor niet-ingezetenen die op Bonaire, Sint Eustatius of Saba verblijven, kan degene die de gelegenheid tot dat verblijf biedt en ter zake daarvan – in plaats van de toerist zelf – wordt belast, de belasting als zodanig verhalen op de toerist. Dit kan bijvoorbeeld door deze heffing via de kamerprijs of huurprijs in rekening te brengen of deze heffing separaat bij de toerist in rekening te brengen. De aanduiding «als zodanig» houdt in dat de doorberekende belasting geen onderdeel uitmaakt van de prijs voor het verblijf en dus ook niet beïnvloed kan worden door eventuele prijsvoorschriften.

In het derde lid van artikel 53 wordt een aantal categorieën belastingplichtigen opgesomd die voor de toepassing van de toeristenbelasting in ieder geval kunnen worden aangemerkt als degenen die niet-ingezetenen de gelegenheid tot verblijf bieden. Bij meerdaags verblijf zal het, zoals hiervoor opgemerkt, veelal gaan om verblijf in hotels of appartementencomplexen of in woningen of delen daarvan. In onderdeel a van dit derde lid is vastgelegd dat ingeval een onroerende zaak door de eigenaar zelf wordt geëxploiteerd, deze wordt aangemerkt als degene die gelegenheid tot verblijf biedt.

Onderdeel a geldt ook in situaties dat de eigenaar een niet-ingezetene is. In de praktijk komt het voor dat in dergelijke gevallen de eigenaar/niet-ingezetene gebruik maakt van een op Bonaire, Sint Eustatius of Saba gevestigde exploitant die namens hem de onroerende zaak exploiteert. Voor die situaties is onderdeel b van het derde lid van artikel 53 bedoeld. Laatstgenoemd onderdeel strekt zich overigens ook uit tot verblijf door niet-ingezetenen in zogenoemde time-share appartementen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat eigen verblijf van de eigenaar/niet-ingezetene van een onroerende zaak, onder de reikwijdte van de eilandelijke toeristenbelasting valt, ook ingeval sprake is van timesharing. In onderdeel c is vastgelegd dat ingeval ter zake van het verblijf van niet-ingezetenen die per schip op Bonaire, Sint Eustatius of Saba arriveren een toeristenbelasting wordt geheven, de schipper of gezagvoerder van het

vaartuig, of de beheerder of gebruiker daarvan, kan worden aangemerkt als degene die gelegenheid tot verblijf biedt. Deze bepaling ziet zowel op (schippers van) pleziervaartuigen waarvan de passagiers meer dan één dag op Bonaire, Sint Eustatius of Saba verblijven, al dan niet met overnachting op het schip, als op (schippers van) cruiseschepen waarvan de passagiers slechts enkele uren op Bonaire, Sint Eustatius of Saba verblijven. Desgewenst kan het eilandbestuur er voor kiezen om een gedifferentieerd tarief te hanteren voor verblijf door niet-ingezetenen met en zonder overnachting op de eilanden.

Artikel 54

Artikel 54 voorziet in de bevoegdheid tot het heffen van een verhuurauto-belasting. Om praktische redenen wordt die geheven van degene die de auto's verhuurt, maar evenals bij de toeristenbelasting kan de belasting «als zodanig» worden verhaald op degene ter zake van wiens gebruik de belasting verschuldigd wordt.

Artikel 55

Artikel 55 geeft de bevoegdheid tot het heffen van een eilandelijke motorrijtuigenbelasting.

In het eerste lid van artikel 55 is vastgelegd dat deze eilandelijke motorrijtuigenbelasting kan worden geheven ter zake van personenauto's, motorrijwielen, autobussen, vrachtauto's of bestelauto's die naar hun aard geschikt zijn om op de openbare weg te worden gebruikt en die binnen of op het grondgebied van het openbare lichaam worden gebruikt. Degene die bij aanvang van een tijdvak het motorrijtuig houdt wordt als belastingplichtige aangemerkt.

Uit het derde lid van artikel 55 volgt dat een tijdvak een periode van drie maanden bedraagt en dat het eerste tijdvak in een kalenderjaar aanvangt op 1 januari van dat kalenderjaar. In de eilandelijke belastingverordening kunnen nadere bepalingen worden opgenomen voor situaties waarin het houderschap van een motorrijtuig in de loop van een tijdvak ontstaat (bijvoorbeeld door aankoop) of eindigt (bijvoorbeeld door verkoop of het vanwege een ongeval total-loss raken).

Het eilandsbestuur kan het tarief van de motorrijtuigenbelasting bepalen aan de hand van een aantal kenmerken van het motorrijtuig. Het tweede lid van artikel 55 brengt met zich dat het tarief uitsluitend afhankelijk mag zijn van de massa in kilogrammen van het motorrijtuig, de aard van de brandstof van het motorrijtuig en/of het soort motorrijtuig (personenauto, motorrij wiel, autobus, vrachtauto of bestelauto).

Artikel 56

Dit artikel schept de mogelijkheid parkeerbelastingen te heffen. Het gaat daarbij om twee varianten: het heffen van parkeerbelasting door middel van een parkeermeter, en het heffen van parkeerbelasting door middel van een stelsel van vergunningen om op bepaalde plaatsen te mogen parkeren. De regeling is ontleend aan die in artikel 225 van de Gemeentewet. Het vijfde lid kent een afwijking van de overeenkomstige regeling in de Gemeentewet. De oorzaak daarvan is dat met betrekking tot motorrijtuigen in de drie openbare lichamen geen kentekenregister bestaat in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Die wet zal ook niet van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De afgifte van nummerplaten is daar gekoppeld aan het betalen van motorrijtuigenbelasting. De bevoegdheid daartoe berust ook bij de openbare lichamen. De tekst van het vijfde lid is daarop afgestemd.

Artikel 57

Op grond van artikel 57 zijn de eilandsraden bevoegd een eilandelijke kansspelbelasting te heffen.

Uit het eerste lid van artikel 57 volgt dat er wat betreft de eilandelijke kansspelbelasting drie categorieën belastingplichtigen kunnen worden onderscheiden.

Volgens onderdeel a van het eerste lid gaat het in de eerste plaats om belastingplichtigen die op het grondgebied van Bonaire, Sint Eustatius of Saba natuurlijke personen gelegenheid geven tot deelname aan casinospelen en loterijen. Bij deze categorie belastingplichtigen bestaat de belastbare grondslag, zoals is vastgelegd in het tweede lid, onderdeel a, van artikel 57, uit het (positieve) verschil tussen de in een tijdvak ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen. Uit het derde lid van artikel 57 volgt dat een tijdvak een periode van drie maanden bedraagt en dat het eerste tijdvak in een kalenderjaar aanvangt op 1 januari van dat kalenderjaar.

In de tweede plaats gaat het om belastingplichtigen die woonachtig of gevestigd zijn op het grondgebied van het openbare lichaam dat de kansspelbelasting heft. Deze tweede categorie belastingplichtigen moet kansspelbelasting betalen over de prijzen die worden gewonnen met kansspelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee situaties: prijzen die worden gewonnen met op het grondgebied van dat openbare lichaam gehouden kansspelen (onderdeel b, onder 1°) en prijzen die worden gewonnen met buiten het grondgebied van het openbare lichaam gehouden kansspelen (onderdeel b, onder 2°).

Om dubbele heffing te voorkomen in situaties dat een op een openbaar lichaam woonachtige of gevestigde belastingplichtige een prijs wint met een casinospel of loterij die op het grondgebied van dat openbare lichaam wordt gehouden en ter zake waarvan de organisator op grond van het eerste lid, onderdeel a, al als belastingplichtige is aangemerkt, hoeft de belastingplichtige zelf over dergelijke prijzen geen kansspelbelasting meer te betalen. Ingeval door een belastingplichtige die woonachtig of gevestigd is op het grondgebied van een openbaar lichaam een prijs wordt gewonnen, bedraagt de belastbare grondslag op grond van het tweede lid, onderdeel b, onder 2°, ter zake van casinospelen of loterijen, de gerealiseerde opbrengst dan wel, ter zake van kansspelen, de gewonnen prijzen.

In de derde plaats gaat het om belastingplichtigen die woonachtig of gevestigd zijn buiten het grondgebied van het openbare lichaam dat de kansspelbelasting heft (eerste lid, onderdeel c). Deze derde categorie belastingplichtigen moet kansspelbelasting betalen over alle prijzen die op het grondgebied van het openbare lichaam worden gewonnen met kansspelen. Omdat zich ook in dit geval, net zoals bij belastingplichtigen die het openbare lichaam woonachtig of gevestigd zijn dubbele heffing kan voordoen, hoeven deze belastingplichtigen geen kansspelbelasting te betalen over de prijzen die worden gewonnen met een casinospel of loterij ter zake waarvan de organisator op grond van het eerste lid, onderdeel a, al als belastingplichtige is aangemerkt.

Artikel 58

Artikel 58 geeft de bevoegdheid tot het heffen van een hondenbelasting. De belasting moet worden geheven naar het aantal honden, maar het bedrag van de belasting hoeft natuurlijk niet voor alle honden even hoog te zijn. Desgewenst zou een progressief of degressief tarief geheven

kunnen worden, waarbij het bedrag voor een tweede en eventueel derde hond steeds hoger of steeds lager wordt.

Het derde lid bepaalt dat in die gevallen waarin binnen een huishouden dat uit meerdere personen bestaat de eilandambtenaar die de functie van inspecteur uitoefent één van de leden van dat huishouden kan aanwijzen als belastingplichtige. Op die manier kan ook voorkomen worden dat voor verschillende honden in een huishouden steeds een ander belastingplichtig is en dat op die manier een progressief tarief zou worden ontdoken.

Wat bij gemeenten ook voorkomt is een afzonderlijk kenneltarief, waarbij één bedrag wordt geheven voor het houden van honden in een kennel die is geregistreerd bij de Raad van beheer op kynologisch gebied. Anders zou de belasting voor het houden van honden in een kennel wel heel erg hoog kunnen worden.

Artikel 59

De regeling van de bevoegdheid tot het heffen van reclamebelasting is gelijk aan die in artikel 227 van de Gemeentewet.

Artikel 60

Dit artikel vestigt de bevoegdheid precariobelasting te heffen «ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van het openbare lichaam». Op Bonaire wordt deze belasting nu geheven als retributie, zoals dat vroeger ook in Nederlandse gemeenten het geval was. De Gemeentewet is op dit punt veranderd omdat de regering van mening was dat bij precariorechten toch het belastingkarakter overweegt. «Bij het hebben van voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond of -water, voor de openbare dienst bestemd, is er wel een aanwijsbare tegenprestatie van de overheid die bestaat uit het toestaan (de gunst) dat iemand voorwerpen heeft onder, op of boven de grond welke in eigendom is van de gemeente», aldus de regering destijds. «Het is echter moeilijk te bepalen wat de kosten zijn die aan die prestatie ten grondslag liggen. Bij precariorechten zullen de kosten voor de gemeenten immers veelal ontbreken. De waarde van de prestatie is niet zozeer gelegen in de kosten die de gemeente heeft doch eerder in het genot dat de eigenaar van de voorwerpen heeft van de toestemming om zijn voorwerpen boven, op of onder gemeentegrond te mogen hebben (...)». «Bij de rechten gaat het om verhaal van lasten welke worden veroorzaakt door de dienstverlening. Hierbij gelden de lasten van de dienstverlening (prestatie) over het algemeen als richtsnoer voor het bepalen van de tegenprestatie. Bij de gemeentelijke precarioheffing zijn in tegenstelling tot de rechten de lasten niet aanwezig of moeilijk te bepalen. De hoogte van de bijdrage welke de gemeente vraagt voor het hebben van voorwerpen op, boven of onder gemeentegrond e.d. hangt derhalve geheel af van het oordeel van de gemeente. Hoewel er in deze zin geen enkele (rechtstreekse) relatie is tussen de lasten en de baten, kunnen wij niet instemmen met opnemings van de precarioheffing bij de rechten» (Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 60).

In de Algemene retributieverordening Bonaire is deze heffingsbevoegdheid nu omschreven als «... het hebben van voorwerpen in, onder, aan, op of boven aan het eilandgebied in eigendom toebehorende en voor de openbare dienst bestemde grond of wateren». In de formulering van deze heffingsbevoegdheid in dit wetsvoorstel is de toevoeging «of wateren» geschrapt. Dat is in de overeenkomstige heffingsbevoegdheid in de Gemeentewet ook gebeurd via artikel XIV van de Wet van 25 oktober 1989, Stb. 492 (Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw BW, tiende gedeelte). Ingevolge art. 20, onderdeel d, van Boek 5 van het BW

zoals dat toen werd ingevoerd omvat de eigendom van de grond ook het water dat zich op de grond bevindt. De eigendom van het water wordt dus afgeleid uit die van de ondergrond. Ingevolge artikel 27 van Boek 5 wordt de grond waarop zich openbare vaarwateren bevinden vermoed eigendom van de Staat te zijn. Dit vermoeden werkt echter niet tegenover een openbaar lichaam dat die wateren onderhoudt en het onderhoud niet van de Staat heeft overgenomen of dat die wateren onderhield en waarvan dit onderhoud door de Staat of door een ander openbaar lichaam is overgenomen. In artikel 20 van boek 5 van het Antilliaanse Burgerlijk Wetboek is dezelfde regeling opgenomen. Ook hier is de toevoeging «of water» dus overbodig.

Artikel 61

Artikel 61 opent voor de eilandbesturen de mogelijkheid om een eilandelijke havenbelasting te heffen. Als belastingplichtige wordt aangemerkt degene die als schipper of gezagvoerder een vaartuig onder zijn verantwoordelijkheid heeft of de beheerder of gebruiker van een dergelijk vaartuig.

Belastbaar feit is het liggen of meren van vaartuigen in havens of aan kaden en terreinen welke bij het openbare lichaam in eigendom of in beheer en onderhoud zijn, dan wel het ankeren in de aan het openbare lichaam grenzende territoriale wateren als bedoeld in de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk der Nederlanden. De havenbelasting heeft een objectief karakter en knoopt aan bij het schip als zodanig. Dit betekent dat ingeval bijvoorbeeld een cruiseschip een haven in een openbaar lichaam aandoet, ter zake van het bezoek van dat cruiseschip havengeld kan worden geheven. Het is echter niet de bedoeling dat het havengeldtarief dat de schipper van dat cruiseschip moet betalen mede afhankelijk is van het aantal niet-ingezetenen dat vanaf dat cruiseschip een bezoek brengt aan dat openbare lichaam, tenzij dat openbare lichaam geen toeristenbelasting heft ter zake van niet-ingezetenen die per cruiseschip op het grondgebied van dat openbare lichaam arriveren.

Artikel 62

Artikel 62 vestigt de bevoegdheid tot het heffen van rechten. Het is ontleend aan artikel 229 van de Gemeentewet. Het gaat in feite om prijzen voor het afnemen van diensten van het openbare lichaam of voor het gebruik maken van voorzieningen die bij het openbare lichaam in beheer of in onderhoud zijn. De heffing van rechten dient om de kosten te kunnen verhalen, maar ook niet meer dan dat. Op grond van het tweede lid worden ze voor de toepassing van dit hoofdstuk van de wet voor belastingen gehouden. Het praktische gevolg daarvan is dat de heffings- en invorderingsbepalingen van paragraaf 4 van dit hoofdstuk ook van toepassing zijn op de heffing en invordering van de rechten.

Verschillende van de nu op de drie eilanden geheven belastingen kunnen hun grondslag vinden in deze heffingsbevoegdheid. Voorwaarde is wel dat het moet gaan om verhaal van kosten die worden gemaakt door het openbare lichaam zelf, en dus niet om verhaal van kosten die worden gemaakt door een privaatrechtelijke rechtspersoon, ook niet als het openbare lichaam alle aandelen van die privaatrechtelijke rechtspersoon in eigendom heeft. Een privaatrechtelijke rechtspersoon moet kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg organiseren.

Artikel 63

Met het heffen van rechten mag geen winst worden gemaakt. Aan de belastingverordening zal dus een begroting ten grondslag moeten liggen waarin wordt aangegeven wat de verwachte inkomsten zijn en wat de

verwachte kosten zijn die worden verhaald. Het zal lang niet altijd mogelijk zijn om per tarief een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven te bewerkstelligen. Dat betekent dat er onderling verevend kan worden. In ieder geval voor de belastingverordening als geheel moeten de verwachte kosten en inkomsten wel in evenwicht zijn.

Vaak zal het bij de kosten ook gaan om afschrijving van investeringslasten en kosten van grootonderhoud. De daarmee gepaard gaande uitgaven kunnen per jaar heel verschillend zijn. Daarom bepaalt het tweede lid dat onder de in het eerste lid bedoelde lasten mede worden verstaan bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa. Artikel 63 is ontleend aan artikel 229b van de Gemeentewet.

§ 4 heffing en invordering

Artikel 67

Dit artikel vestigt het uitgangspunt dat de heffing en invordering van eilandbelastingen zal gaan plaatsvinden met toepassing van de Belastingwet BES. In artikel 73 worden sommige artikelen van deze wet voor de heffing en invordering van eilandbelastingen buiten toepassing verklaard. Daarnaast bevat deze paragraaf enkele artikelen die specifiek op de heffing en invordering van eilandbelastingen van toepassing zijn.

Opmerking verdient wel dat algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die op basis van de genoemde wetten zijn vastgesteld niet van toepassing zullen zijn op de heffing en invordering van eilandbelastingen. Dergelijke uitvoeringsvoorschriften zullen dus op basis van de voorliggende wet tot stand moeten komen dan wel door de eilandsraden in de belastingverordeningen moeten worden opgenomen. In het derde lid van dit artikel is een voorziening daarvoor opgenomen.

Een uitzondering hierop vormt een algemene maatregel van bestuur die tot stand zal komen op grond van artikel 8.37, tweede lid, van de Belastingwet BES. Die amvb zal materieel hetzelfde regelen als de Kostenwet invordering rijksbelastingen die ook van toepassing is op de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen. Met het oog daarop is in het tweede lid van artikel 73 een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat de bovenbedoelde amvb ook van toepassing zal zijn op de eilandbelastingen.

Het tweede tot en met vierde lid bevatten een aantal noodzakelijke vertalingen van termen die in de genoemde wetten voorkomen, speciaal ten behoeve van de heffing en invordering van eilandbelastingen.

Artikel 68

Dit artikel maakt het voor de drie openbare lichamen mogelijk bij de heffings- en invorderingsactiviteiten met elkaar samen te werken. Op die manier kan een gezamenlijke belastingdienst opgezet worden waarin de noodzakelijke deskundigheid gebundeld wordt. Daarbij zijn er twee mogelijke varianten:

- a. een van de openbare lichamen gaat de heffings- en invorderingstaken van een of beide andere openbare lichamen uitvoeren;
- b. er wordt op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een nieuw openbaar lichaam in het leven geroepen dat de heffings- en invorderingsactiviteiten voor twee of drie van de in de eilanden gaat uitvoeren.

Het tweede lid betreft de mogelijkheid dat een van de openbare lichamen de heffing en invordering voor beide andere openbare lichamen, of een daarvan, gaat doen. De betreffende ambtenaren van dat openbare lichaam moeten dan ook worden aangewezen als de ambtenaren, bedoeld

in artikel 67, tweede lid, van het openbare lichaam waarvoor de heffings- en invorderingsactiviteiten worden uitgevoerd. Uiteraard zullen daarbij ook afspraken gemaakt worden over een vergoeding van de kosten die die afspraak met zich brengt.

In het voorstel voor de Aanpassingswet BES is ook een voorstel opgenomen tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Die houdt in dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op basis van die wet met elkaar zullen kunnen samenwerken. Toch is daarnaast ook dit artikel nodig om met betrekking tot de uitvoering van heffings- en invorderingsactiviteiten samen te gaan werken. Het gaat hier om taken die in de wet rechtstreeks geattribueerd worden aan ambtenaren. Dat betekent dat de bestuurscolleges niet zonder meer bevoegd zijn voor die taken samen te werken. Die ambtenaren kunnen echter geen gemeenschappelijke regeling aangaan. Daarom moet de bevoegdheid om ambtenaren van het nieuw ingestelde openbaar lichaam aan te wijzen als inspecteur, ontvanger etc. expliciet in de wet opgenomen worden.

Het eerste lid maakt het mogelijk om redenen van doelmatigheid voor de heffing van bepaalde belastingen een andere ambtenaar dan degene, bedoeld in artikel 67, tweede lid, onderdeel c, als ontvanger aan te wijzen. Dat zal over het algemeen bijvoorbeeld gebeuren bij belastingen die op andere wijze worden geheven.

Artikel 69

Eilandbelastingen kunnen worden geheven bij wege van aanslag, bij wege van voldoening op aangifte, of «op andere wijze».

De regering is van mening dat heffing bij wege van afdracht op aangifte vermeden moet worden, teneinde de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo veel mogelijk te beperken. De toeristenbelasting kan weliswaar worden geheven van degenen die gelegenheid tot verblijf bieden, die vervolgens de belasting weer «als zodanig» kunnen doorberekenen aan degenen ter zake van wier verblijf de belasting wordt geheven. Daar is echter degene die de belasting betaalt ook zelf de belastingplichtige.

De heffing op andere wijze is bedoeld voor de wat informele heffingen, zoals secretarieleges en sommige andere rechten. Een heffing bij wege van aanslag, zoals die in de Belastingwet BES is geregeld, zou daarvoor een wat te zware procedure zijn. Artikel 70 geeft een nadere regeling van de heffing op andere wijze.

Artikel 70

Wanneer voor de heffing van een bepaalde eilandbelasting wordt gekozen voor de heffing op andere wijze, dan zal dat moeten worden vastgelegd in de betreffende belastingverordening, met de bijbehorende procedure van bekendmaking van de belastingschuld. Uitgangspunt is weliswaar dat deze wijze van heffing beschouwd wordt als een heffing bij wege van aanslag. In de praktijk werkt het proces echter minder formeel dan bij een echte aanslagbelasting. Vaak blijft het beperkt tot het mondeling mededelen van de hoogte van de belastingschuld, met afgifte van een kassabon als bewijs van betaling. Daarom wordt in het tweede lid een op de praktijk afgestemde vertaling gegeven van een aantal begrippen in de Belastingwet BES die van toepassing kunnen zijn.

Artikelen 71 en 72

Deze artikelen hebben betrekking op de heffing en invordering van parkeerbelastingen. Ze zijn ontleend aan de artikelen 234 en 235 van de Gemeentewet. Een wezenlijke afwijking van de regeling van de gemeente-

lijke parkeerbelastingen is dat in dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid is opgenomen om een wielklem aan te brengen om betaling van de belasting zeker te stellen. Dat leek binnen de verhoudingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet nodig.

Artikel 73

In haar opzet is de Belastingwet BES uit de aard der zaak afgestemd op de heffing en invordering van BES belastingen. Daarbij is bovendien rekening gehouden met de structuur van de rijksbelastingdienst en de positie van de Minister van Financiën als verantwoordelijk bewindspersoon voor het reilen en zeilen van de rijksbelastingdienst. De structuur van de eilandelijke belastingadministratie is vergeleken bij die van de rijksbelastingdienst eenvoudiger van opzet. Deze omstandigheid brengt mee dat de Belastingwet BES niet onverkort kan worden toegepast bij de heffing en invordering van eilandbelastingen. Het gevolg hiervan is dat met betrekking tot de heffing en invordering van eilandbelastingen enerzijds een aantal bepalingen van de Belastingwet BES buiten toepassing moet blijven en dat anderzijds wel toepasselijke bepalingen moeten worden aangepast of aangevuld. In artikel 73 wordt een opsomming gegeven van de van toepassing uitgezonderde bepalingen, terwijl in de daarop volgende artikelen de aanpassingen en aanvullingen zijn geregeld.

Met betrekking tot de in artikel 73 uitgezonderde bepalingen van de Belastingwet BES merken wij het volgende op.

- a. Artikel 1.4 is uitgezonderd, omdat die bepaling alleen een rol speelt bij de heffing en invordering van BES belastingen.
- b. Artikel 8.53 bevat een regeling betreffende de voorrang van BES belastingen ten opzichte van overige schuldvorderingen. Dit fiscale voorrecht geldt op dit moment alleen voor rijksbelastingen en BES belastingen.
- c. Artikel 8.72, tweede lid, stelt op overtreding van een bepaling van een ministeriële regeling, voor zover die overtreding is aangemerkt als strafbaar feit, als straf een geldboete. Ingevolge artikel 157 van de WolBES heeft de eilandsraad de bevoegdheid op overtreding van zijn eilandsverordeningen, waaronder ook belastingverordeningen moeten worden begrepen, een hechtenis van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie te stellen, alsmede openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Artikel 8.72, tweede lid, kan dus buiten toepassing blijven voor de heffing van eilandbelastingen.
- d. De artikelen 8.74, tweede en derde lid, 8.75, tweede tot en met vierde lid, en 8.76 van de Belastingwet BES hebben betrekking op het fiscale strafrecht, waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen betreffende de bevoegdheid tot transactie, het verkeer tussen functionarissen van de rijksbelastingdienst en het openbaar ministerie, de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen inzake fiscale delicten en dergelijke. Wij zijn van oordeel dat de in de genoemde van toepassing uitgezonderde artikelen vervatte bijzondere regelingen alleen dienen te gelden ten aanzien van functionarissen van de rijksbelastingdienst. Nu deze artikelen niet van toepassing zijn op eilandbelastingen, betekent dit dat fiscale delicten ter zake dienen te worden behandeld op de voet van de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES.
- e. De artikelen 8.78 tweede tot en met vijfde lid, 8.81 tot en met 8.83, en 8.86 bevatten bepalingen met betrekking tot het verschaffen van gegevens ten behoeve van de belastingheffing. In navolging van de Gemeentewet ten aanzien van de overeenkomstige bepalingen in de Algemene wet (artikel 246a) worden deze artikelen buiten toepassing verklaard, maar wordt wel de mogelijkheid geopend in een algemene maatregel van bestuur: hetzij de desbetreffende artikelen uit de

Belastingwet BES onder bepaalde voorwaarden ook van toepassing te verklaren met betrekking tot eilandbelastingen, hetzij binnen de grenzen van deze artikelen passende zelfstandige voorschriften voor specifieke situaties op te nemen. Op die manier wordt het mogelijk een op de belastingheffing op de onderhavige drie eilanden toegespitste regeling te maken voor dit onderwerp.

- f. De artikelen 8.117 tot en met 8.126 van de Belastingwet BES bevatten bepalingen van interregionaal en internationaal belastingrecht. Deze bepalingen zijn zo zeer afgestemd op BES belastingen, dat zij niet of nauwelijks van belang zijn voor eilandbelastingen. Voor artikel 8.119 is een equivalent opgenomen in artikel 77 van dit voorstel, overeenkomend met artikel 243 van de Gemeentewet.

Bij de heffing en invordering van eilandbelastingen die op andere wijze worden geheven, blijven nog enkele andere artikelen van de Belastingwet BES buiten toepassing.

- g. In artikel 1.6, eerste lid, zijn enige vereisten met betrekking tot de opmaak van een aanslagbiljet vermeld. De artikelen 8.1, 8.2, 8.5, eerste lid, en 8.7 bevatten bepalingen die betrekking hebben op de aangifte bij (onder meer) de heffing bij wege van aanslag. Vanwege de vormvrijheid van de heffing op andere wijze dienen deze bepalingen niet van overeenkomstige toepassing op die heffingswijze te zijn.

Het tweede lid van artikel 73 is toegelicht bij artikel 67.

Artikel 74

Bij de heffing van aanslagbelastingen kan gebruik worden gemaakt van de aangifte; bij de heffing van voldoeningsbelastingen is dat verplicht. Het eerste lid van artikel 74 geeft als hoofdregel dat de aangifte schriftelijk wordt gedaan. Daarbij moeten enige voorschriften van formele aard in acht worden genomen. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin met betrekking tot de heffing van eilandbelastingen het doen van aangifte weliswaar belangrijk is, doch dat het niet essentieel is dat dit schriftelijk gebeurt. In het tweede en derde lid van dit artikel wordt de eilandambtenaar die de inspecteurstaak vervult de mogelijkheid geboden de hiervoor bedoelde hoofdregel terzijde te stellen en ermee te volstaan dat de aangifte mondeling wordt gedaan binnen door hen zelf te stellen kortere termijnen. In die situatie is ook artikel 8.7 van de Belastingwet BES niet van toepassing, dat bepaalt dat het besluit om geen aanslag op te leggen wordt genomen bij voor bezwaar vatbare beschikking. Het bestuurscollege kan er voor kiezen dat voor een of meer belastingen de aangifte ook elektronisch kan geschieden. Artikel 8.1, zesde lid, van de Belastingwet BES bepaalt dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat en onder welke voorwaarden het toegelaten wordt om langs elektronische weg aangifte te doen. Het bepaalde in artikel 67, derde lid, houdt in dat voor eilandbelastingen dit kan worden geregeld in een besluit van het bestuurscollege.

Artikel 75

De heffingsambtenaar bepaalt binnen welke termijn het aangiftebiljet bij hem moet worden ingeleverd. Hij is echter niet geheel vrij in het bepalen van die termijn. In artikel 8.2, eerste lid, van de Belastingwet BES wordt met betrekking tot het doen van aangifte een periode van ten minste twee maanden voorgeschreven. Artikel 75 biedt de mogelijkheid in de belastingverordening hiervoor een korter tijdvak op te nemen. Wij merken in dit verband op dat dit kortere tijdvak een redelijke termijn moet bevatten, waarbinnen aangifte moet worden gedaan, onderscheidenlijk moet worden betaald. Een termijn van een dag of korter is in onze ogen niet redelijk meer, tenzij dat in verband met de invordering onvermijdelijk

zou zijn. Als de belastingverordening niets hierover bepaalt geldt, overeenkomstig artikel 8.2, eerste lid, van de Belastingwet BES, een minimale termijn van twee maanden.

Artikel 76

Artikel 76 maakt het mogelijk verschillende aanslagen op één aanslagbiljet te verenigen. Echter: alleen voor eenzelfde belastingplichtige bestemde belastingaanslagen van dezelfde soort kunnen worden verenigd. Met belastingaanslagen van dezelfde soort wordt bedoeld dat het alleen maar kan gaan om hetzij primitieve aanslagen, hetzij voorlopige aanslagen, hetzij navorderingsaanslagen, hetzij naheffingsaanslagen. Artikel 76 laat dus niet toe dat bij voorbeeld een primitieve aanslag en een voorlopige aanslag op één biljet worden verenigd. Gelet op de verschillende invorderingstermijnen achten wij de onoverzichtelijkheid anders voor de belastingplichtige te groot worden.

De op één biljet verenigde belastingaanslagen kunnen echter wel betrekking hebben op verschillende belastingen. Ten slotte stelt artikel 76 niet de eis dat de verenigde belastingaanslagen alle betrekking moeten hebben op hetzelfde belastingtijdvak. Daardoor wordt het mogelijk een aanslag voor een tijdvakbelasting te verenigen met een aanslag voor een tijdstipbelasting.

In het tweede lid van artikel 76 is geregeld dat ook bij de heffing op andere wijze het verenigen van meer gevorderde bedragen op één kennisgeving mogelijk is.

Artikel 77

De in artikel 67 van toepassing verklaarde hoofdstukken van de Belastingwet BES kennen geen voorschriften met betrekking tot de omstandigheid hoe gehandeld moet worden ten aanzien van een in de belastingwet, i.c. de belastingverordening van het openbare lichaam voorziene gehele of gedeeltelijke vrijstelling, vermindering, ontheffing of teruggaaf van belasting. Wanneer een van deze omstandigheden zich voordoet met betrekking tot BES belastingen, dan wordt in de bijzondere heffingsbepalingen in de Belastingwet BES inzake de desbetreffende BES belasting de procedure aangegeven, ingevolge welke de belastingfaciliteit in kwestie kan worden geëffectueerd.

Nu deze materie niet is geregeld, bepaalt artikel 77 welke rechtsmiddelen de belastingplichtige ter beschikking staan om alsnog de belastingvoordelen ter zake van een gehele of gedeeltelijke vrijstelling, vermindering, ontheffing of teruggaaf van een eilandbelasting deelachtig te worden.

Artikel 78

In de gevallen waarin het volkenrecht of het internationale gebruik dat nodig maakt, wordt vrijstelling van een of meer eilandbelastingen verleend aan in het openbare lichaam verblijf houdende buitenlanders. Dat kunnen bij voorbeeld zijn leden van daar gevestigde diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen.

Sommige vrijstellingen vloeien rechtstreeks voort uit het internationale recht. Daarnaast kunnen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën ter zake bij ministeriële regeling nadere regels stellen als naar hun oordeel het internationaal gebruik tot vrijstelling noopt.

Artikel 79

Ingevolge artikel 8.18, tweede volzin, van de Belastingwet BES kan een in de belastingwet – i.c. de eilandelijke belastingverordening – voorziene vermindering, ontheffing of teruggaaf ambtshalve worden verleend. Deze bepaling verleent de heffende instantie, i.c. de eilandambtenaar, belast met de inspectietaak, de bevoegdheid zonder een bezwaarschrift of ondanks het feit dat een bezwaarschrift te laat is ingediend, een belastingaanslag te verlagen door alsnog rekening te houden met een van de genoemde omstandigheden. Artikel 8.18 van de Belastingwet BES noemt echter niet een in de belastingwet voorziene vrijstelling als grond voor ambtshalve vermindering. Daarin voorziet dit artikel.

Artikel 80

Voor de heffing en invordering van belastingen kan het nodig zijn te beschikken over gegevens die in het bezit zijn van andere personen dan belastingplichtigen. De Belastingwet BES bevat bepalingen die het binnen bepaalde grenzen mogelijk maken om deze gegevens te verkrijgen. In de toelichting op artikel 73 is ook al op deze artikelen ingegaan. Het gaat hier uiteraard om vrij vergaande bevoegdheden die niet lichtvaardig moeten worden toegekend. Daarom zijn de desbetreffende bepalingen uit deze wetten niet zonder meer ook van toepassing verklaard voor de heffing en invordering van eilandbelastingen. In plaats daarvan is de mogelijkheid gecreëerd bij algemene maatregel van bestuur een regeling op maat te maken.

Dat kan door de desbetreffende artikelen geheel of gedeeltelijk van toepassing te verklaren, dan wel nieuwe regels te stellen die overeenkomen met die artikelen en daarvoor in de plaats komen. In het tweede lid van artikel 80 wordt bepaald wat dergelijke nieuwe regels in ieder geval moeten omvatten. Voor de gemeenten is in dit verband op basis van artikel 246a Gemeentewet het Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing tot stand gekomen.

Artikel 81

Artikel 8.41, eerste lid, van de Belastingwet BES regelt de termijn waarbinnen aanslagen moeten worden betaald. Op grond van artikel 81 kan de belastingverordening daarvoor een eigen regeling treffen. Als zo'n eigen regeling ontbreekt geldt de termijn van artikel 8.41 van de Belastingwet BES.

Het tweede lid bevat een van de Belastingwet BES afwijkende bepaling. Ingevolge deze bepaling wordt het mogelijk in de belastingverordening voor wat betreft de betalingstermijnen te verwijzen naar bijvoorbeeld de betalingstermijnen in een nota van een nutsbedrijf waarop de heffing «meelift». Zonder deze bepaling zou er twijfel kunnen ontstaan of een verwijzing als hier bedoeld wel in overeenstemming zou zijn met artikel 41. Overigens wordt opgemerkt dat deze bepaling uiteraard ook betrekking heeft op gevallen waarin de betaling in termijnen geschiedt.

Artikel 82

Artikel 8.57 van de Belastingwet BES, dat ook van toepassing is met betrekking tot eilandbelastingen, bevat een bijzondere verrekeningsregeling voor belastingen. In het derde lid van dat artikel wordt bepaald dat verrekening ook mogelijk is in de gevallen waarin de betalingstermijnen van bepaalde belastingaanslagen nog niet zijn verstreken. Aangezien die bepaling ziet op voor BES belastingen geldende betalingstermijnen, is in artikel 82 van dit voorstel bepaald dat ook verrekend kan worden, indien de krachtens artikel 81, eerste lid, van deze wet voor

eilandbelastingen vastgestelde betalingstermijnen nog niet zijn verstreken.

Artikel 83

Artikel 83 bevat een regeling voor het geval op grond van de belastingverordening twee of meer personen belastingplichtig zijn. Het aanslagbiljet heeft dan niet de namen van alle belastingplichtigen te bevatten. Verder zijn regels opgenomen over de mogelijkheid van verhaal van de belastingschuld, in een dergelijke situatie, op een onroerende zaak in zijn geheel, als de belastingplicht voortvloeit uit het genot daarvan, zonder rekening te houden met de rechten van de overige belastingplichtigen. Bovendien worden regels gesteld over het verhaal door degene die de belastingschuld heeft voldaan op de overige belastingplichtigen en over de mogelijkheid voor de laatstgenoemden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen de belastingaanslag.

Deze bevoegdheid is in de wet opgenomen om een doelmatig beleid mogelijk te maken voor het opleggen en het invorderen van aanslagen. Uiteraard moet daar niet naar willekeur gebruik van gemaakt worden. In concrete gevallen moet deze wijze van het opleggen van een aanslag niet onevenredig belastend zijn voor de belastingschuldige. De afweging of het voordeel dat hieruit voortvloeit voor het openbare lichaam opweegt tegen het nadeel voor de aangeslagen belastingplichtige kan echter het beste op plaatselijk niveau worden gemaakt. Daarbij moeten ook nog de volgende punten in aanmerking worden genomen.

- a. De beginselen van behoorlijk bestuur brengen naar ons oordeel met zich dat voor wat betreft de keuze van degene op wiens naam de aanslag zal worden gesteld door het openbare lichaam een kenbaar beleid wordt gevoerd. Dat kan het beste door het opstellen van beleidsregels voor het aanwijzen van een belastingplichtige in een dergelijke situatie.
- b. Als de belastingplicht voortvloeit uit het genot van een onroerende zaak krachtens eigendom, bezit of beperkt recht kan in dit geval echter wel de aanslag op de gehele onroerende zaak worden verhaald, zonder rekening te houden met de rechten van de overige belastingplichtigen. De bovenbedoelde belastingschuld kan derhalve ook verhaald worden op vermogen dat niet toebehoort aan de belastingschuldige.
- c. Als een belastingplichtige de gehele aanslag voldoet kan hij hetgeen hij meer heeft betaald dan overeenkomt met zijn belastingplicht verhalen op de overige belastingplichtigen.
- d. Hier staat tegenover dat die overige belastingplichtigen wel de mogelijkheid hebben in zo'n geval ook zelf een bezwaarschrift in te dienen en eventueel in beroep te gaan tegen de aanslag.

Artikel 84

In artikel 8.56 van de Belastingwet BES is de mogelijkheid tot het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van belastingen geregeld. In de Invorderingswet wordt niet aangegeven wie de bevoegdheid tot het verlenen van kwijtschelding moet uitoefenen. Naar onze mening is de invorderingsambtenaar het meest geëigend om deze bevoegdheid uit te oefenen. Door zijn taakuitoefening is hij immers nauw betrokken bij de actuele gang van zaken met betrekking tot de invordering van eilandbelastingen.

Het tweede lid laat de mogelijkheid open dat de eilandsraad besluit voor bepaalde belastingen in het geheel geen kwijtschelding te verlenen dan wel kwijtscheldingsrichtlijnen vast te stellen die ertoe leiden dat in beperkte mate wordt overgegaan tot het verlenen van kwijtschelding, bijvoorbeeld maar voor een deel van de belastingschuld. Een dergelijk besluit van de eilandsraad moet overigens wel worden onderscheiden van de

situatie waarin de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, op grond van het vermogen en het inkomen van een bepaalde belastingschuldige tot de conclusie komt dat deze slechts voor een gedeelte van de belastingschuld in aanmerking komt voor kwijtschelding.

Ingevolge het derde lid is het bestuurscollege bevoegd een eilandbelasting geheel of gedeeltelijk oninbaar te verklaren. Van het oninbaar verklaren van een belasting is sprake, wanneer uit de feitelijke omstandigheden blijkt dat het niet mogelijk is de desbetreffende belasting in te vorderen. De belastingschuld blijft weliswaar open staan, maar de eilandambtenaar die de ontvangerstaak uitoefent behoeft dan geen verdere pogingen meer te ondernemen om die schuld in te vorderen. In beginsel is het dan ook mogelijk dat later toch nog wordt ingevorderd, wanneer de belastingschuldige weer in goeden doen is komen te verkeren, tenzij de belastingschuld inmiddels is verjaard. In dit verband wordt nog opgemerkt dat, ingeval kwijtschelding van belasting is verleend, definitief wordt afgezien van invordering van die belasting.

Artikel 85

Het kan zijn dat dwanginvordering van een belastingschuld nodig is bij iemand die niet in het openbare lichaam zelf gevestigd is, maar op een van de andere twee eilanden dan wel in een gemeente. Dit artikel maakt het mogelijk in dat geval de hulp in te roepen van de belastingdeurwaarder van het betreffende openbaar lichaam dan wel van de betreffende gemeente. Die hulp moet dan ook gegeven worden. In de artikelen 97 en 98 van dit wetsvoorstel zijn wijzigingen opgenomen van de Provinciewet en de Gemeentewet die er in voorzien dat provinciale en gemeentelijke belastingdeurwaarders op hun beurt ook gebruik kunnen maken van de diensten van belastingdeurwaarders van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 86

De hoofdstukken I en VIII van de Belastingwet BES en de vierde paragraaf van hoofdstuk 4 van de FinBES vormen tezamen het formeeljuridische kader voor de heffing en de invordering van de eilandbelastingen. Gelet op de heffings- en invorderingspraktijk bij de gemeentelijke belastingen is dit kader toereikend.

Het is evenwel niet ondenkbaar dat zich situaties voordoen, waarin dit formele kader een doelmatige heffing of invordering van een (nieuwe) belasting, heffing of retributie in de weg staat. Door aanpassing van dit kader aan de specifieke situatie zou dit evenwel kunnen worden verholpen. Artikel 86 biedt hiertoe de mogelijkheid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere in het formeel-juridische kader passende regels worden gesteld ter aanvulling van de in dat kader geregelde onderwerpen.

HOOFDSTUK V DE FINANCIËLE VERHOUDING

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 87

In dit artikel is neergelegd dat het Rijk rekenschap geeft van de financiële gevolgen van zijn beleid voor de openbare lichamen. Een dergelijke bepaling is mede van belang vanwege de grote financiële afhankelijkheid van de openbare lichamen. Niet uitsluitend bij wettelijke taken maar in den brede dient het Rijk zich rekenschap te geven of en zo ja welke kosten het beleid met zich mee brengt voor de openbare lichamen. Indien het beleid

een kostenaspect heeft dienen de financiële gevolgen met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd te zijn. Dit betekent dat door de Minister die het aangaat zo goed mogelijk zal moeten worden aangegeven wat de financiële consequenties van het nieuwe beleid zijn. Onder beleidsvoornemens worden niet alleen wetsvoorstellen en ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur verstaan maar ook voorgenomen beleid in de vorm van plannen of beleidsnota's. De verplichting geldt niet voor in algemene bewoordingen gestelde stukken zoals de Troonrede of de regeringsverklaring.

Naast de bekendheid met het feit dat beleidsvoornemens van het Rijk financiële gevolgen hebben voor de openbare lichamen, is het van groot belang inzicht te krijgen in de wijze waarop deze gevolgen kunnen worden opgevangen. In het tweede lid wordt daarom geregeld dat door de Minister die het aangaat wordt aangegeven via welke bekostigingswijze, zoals aangegeven in het derde lid, de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Er wordt gesproken van «kunnen worden opgevangen» omdat de vrijheid van de openbare lichamen ten aanzien van tarieven, het eigen belastinggebied en de besteding van de vrije uitkering onverlet dient te blijven.

Daarnaast dient aangegeven te worden hoe de kosten opgevangen kunnen worden. Als er een sterke relatie is met de ontvanger van de dienst dan zou er gekozen kunnen worden voor een belastingheffing in de vorm van een recht. Heeft het nieuwe beleid een sterke relatie met de lokale belastingbetaler dan zou er eerder gekozen worden voor een (verhoging van de) lokale belasting. Is er geen relatie met de lokale belastingbetaler maar is de inzet dat alle belastingbetalers er voor op moeten draaien dan kan er gekozen worden voor een bijzondere uitkering met een financiële verantwoordingsplicht voor dat specifieke beleidsdoel dan wel een andere prioritering of een verhoging van de vrije uitkering ten bedrage van de kosten van dat beleidsvoornemen.

Hoewel Onze Ministers uit hoofde van hun taak veelvuldig zijn betrokken bij de voorbereiding van beleidsvoornemens van het Rijk die gevolgen (kunnen) hebben voor de openbare lichamen, komt het ons gewenst voor om ook voor de openbare lichamen expliciet in de wet vast te leggen dat omtrent bedoelde beleidsvoornemens tijdig overleg wordt gevoerd met de verantwoordelijke bewindspersonen van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wij achten dit een wezenlijk aspect van de gedragsregels die op het terrein van de financiële verhouding in acht behoren te worden genomen.

§ 2 Vrije uitkering

Artikel 88

Het eerste lid vestigt het principe dat de openbare lichamen recht hebben op een vrije uitkering ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het bedrag zal steeds voor elk van de drie openbare lichamen afzonderlijk als zodanig in de begroting worden opgenomen.

Het tweede lid regelt de vrijheid van de openbare lichamen in besteding van de vrije uitkering door te bepalen dat de vrije uitkering, net zoals de algemene uitkering voor gemeenten en provincies, ten goede komt aan de algemene middelen. De openbare lichamen mogen zelf bepalen welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de algemene middelen. Deze bepaling laat onverlet dat de openbare lichamen verplicht kunnen worden door het Rijk bepaalde taken of activiteiten uit te voeren voor de bekostiging waarvan zij op de algemene middelen zijn aangewezen. De verantwoor-

ding over de besteding van de algemene middelen vindt op lokaal niveau plaats. In tegenstelling tot de bijzondere uitkering kan de vrije uitkering niet worden teruggevorderd als de besteding onrechtmatig zou zijn. Het Rijk heeft instrumenten om uitvoering van taken af te dwingen door middel van bijvoorbeeld bestuursdwang.

Gedurende het begrotingsjaar of bij het vaststellen van de slotwet kan er natuurlijk nog wijziging komen in de hoogte van de oorspronkelijk gereserveerde bedragen. Daarom bepaalt het derde lid dat bij het officieel vaststellen van het bedrag van de vrije uitkering voor een bepaald jaar zal worden uitgegaan van het bedrag dat in de begroting is opgenomen zoals die luidt na vaststelling van de betreffende slotwet (artikel 14, tweede lid, onderdeel c Comptabiliteitswet 2001) en in voorkomende gevallen de betreffende indemniteitswet (artikel 89 Comptabiliteitswet 2001).

Artikel 89

In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting, onder het hoofd «*Besluiten met financiële gevolgen*» is aangegeven dat voorschots voor het doen van investeringen drie wegen openstaan. In de eerste plaats financiering via de eigen reserves en in de tweede plaats financiering door de regering, in de praktijk door een van de ministers ten laste van zijn eigen begroting.

Dit artikel handelt over de derde mogelijkheid: een renteloze lening, bij wijze van voorschot op de vrije uitkering voor het betreffende openbare lichaam. Het geïnvesteerde bedrag zal jaarlijks worden afgeschreven op de vrije uitkering voor het betreffende openbare lichaam. De minister op wiens beleidsterrein de betreffende investering gedaan moet worden zal een aanvraag voor een dergelijke renteloze lening moeten beoordelen, waarbij hij gebruik kan maken van een advies van het college financieel toezicht. De aanvraag wordt gedaan door tussenkomst van dat College. Verder zal er tijdig overleg plaats moeten vinden met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. In het eerste lid is dezelfde beperking opgenomen als in artikel 2, eerste lid, van de Wet financiering decentrale overheden, dat de investering alleen aangewend mag worden ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. Een belangrijk beoordelingscriterium zal verder zijn in hoeverre het betreffende openbare lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering te doen.

Artikel 90

Op grond van artikel 90 ontvangen de openbare lichamen wekelijks een voorschot op de vrije uitkering waarop ze voor het lopende jaar recht hebben. Als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het definitieve bedrag voor de vrije uitkering heeft vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 88, derde lid, kan blijken dat het totaal van de voorschotten te hoog of te laag is. In dat geval wordt het verschil teruggevorderd op uitbetaald.

Er is een belangrijk verschil met de renteloze leningen, bedoeld in artikel 89. Renteloze leningen kunnen alleen verstrekt worden voor een specifieke investering; zij kunnen dus niet benut worden ten behoeve van de reguliere uitgaven. Een voorschot op de vrije uitkering kan daar wel voor gebruikt worden. Het bedrag van de lening komt bovenop de voorschotten op de vrije uitkering zoals die op grond van artikel 90 worden verstrekt. De afschrijving op de investering die met de lening is gedaan komt echter ten laste van het bedrag dat op de begroting is geraamd voor de vrije uitkering en dat zal dus ook gaan doorwerken in de hoogte van de voorschotbedragen op grond van artikel 90.

§ 3 Bijzondere uitkeringen

Artikel 91

Het begrip bijzondere uitkering is geïntroduceerd in artikel 87, derde lid. In artikel 91 wordt de bijzondere uitkering nader omschreven. Het artikel is het equivalent van de artikelen 16 en 18 van de Financiële-verhoudingswet ledere financiële bijdrage van het Rijk aan de openbare lichamen om bepaalde activiteiten uit te voeren is een bijzondere uitkering voor zover die middelen worden verstrekt met het oog op een daarmee te dienen openbaar belang. Onder dienen van een openbaar belang worden in dit verband alle activiteiten van de openbare lichamen verstaan, behalve voor zover die medeoverheid optreedt als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van roerende of onroerende zaken. Bij het uitvoeren van een wettelijke taak zal steeds sprake zijn van het dienen van een openbaar belang.

Voor bijzondere uitkeringen geldt, in tegenstelling tot de vrije uitkering, dat zij voor een bepaald doel worden gegeven. Indien het geld niet wordt besteed aan het voorgeschreven doel of als een doelstelling niet wordt gerealiseerd dan kan het Rijk het geld terugvorderen.

In het derde lid wordt evenals in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet bepaald dat omtrent een voorstel voor een bijzondere uitkering tijdig overleg plaats moet vinden met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën.

Artikel 92

Artikel 92 is ontleend aan artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet. Naar het oordeel van de regering moet ook voor bijzondere uitkeringen aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden dat ze een degelijke wettelijke basis moeten hebben. Echter, omdat het om slechts drie openbare lichamen gaat, zal zich vermoedelijk vaker dan ten aanzien van provincies en gemeenten de situatie voordoen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, dat de begroting van het departement dat de uitkering verstrekt de ontvanger(s) van de uitkering vermeldt en het bedrag waarop de uitkering ten hoogste kan worden vastgesteld.

Artikel 93

Artikel 93 is ontleend aan artikel 19 van de Financiële-verhoudingswet. Artikel 119 van de Gemeentewet, waarnaar dat artikel verwijst, is in de WolBES opgenomen als artikel 214.

Artikel 94

Artikel 94 is het equivalent van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet. Ter gelegenheid van de derde woensdag van mei, als de minister van Financiën de departementale en niet-departementale jaarverslagen naar de Tweede Kamer zendt (artikel 63 van de Comptabiliteitswet 2000), wordt ook een overzicht gepubliceerd van de bijzondere uitkeringen waarvoor een of meer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in aanmerking komen. Daarbij wordt tevens aangegeven wat de bedragen zijn die voor die bijzondere uitkeringen in de lopende begroting gereserveerd zijn.

§ 4 Overige bepalingen

Artikel 96

Artikel 96 is ontleend aan artikel 23 van de Financiële-verhoudingswet.

HOOFDSTUK VI WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikelen 97 en 98

De voorgestelde wijzigingen van de Provinciewet en de Gemeentewet zijn toegelicht in de toelichting bij artikel 85.

HOOFDSTUK VII OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 99

De artikelen 16, tweede lid, en 17, vijfde lid, van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES voorzien in een overgangsperiode tot en met 2010 gedurende welke de eis van een begroting die in evenwicht is en de rentelastnorm van 0% nog niet van kracht zijn. Artikel 99 treft op dit punt een voorziening, voor het geval deze wet per 1 januari 2010 in werking treedt en derhalve het genoemde besluit vervalt. Voor het geval deze wet met ingang van 1 januari 2011 of later in werking mocht treden voorziet artikel 104, tweede lid, er in dat artikel 99 vervalt. In dat geval gelden de eisen van een sluitende begroting en de rentelastnorm van 0% dus vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. Zie ook de toelichting bij artikel 11.

Artikel 100

Artikel 100 is al toegelicht bij artikel 37.

Artikel 101

Het overstappen op een nieuwe heffingsgrondslag voor de grondbelasting is een flinke operatie. Daarom zal er een uitdrukkelijke beslissing over genomen moeten worden met ingang van welk tijdvak die nieuwe grondslag gebruikt kan worden. Het tijdstip met ingang waarvan de nieuwe heffingsgrondslag zal worden gebruikt wordt vastgesteld bij koninklijk besluit. Daarbij zal voor zover nodig ook afstemming plaatsvinden met het bepalen van de waarde van het vastgoed ter zake waarvan vastgoedbelasting zal worden geheven op basis van de Belastingwet BES. Aan die vastgoedbelasting is ook al aandacht besteed aan het slot van de paragraaf over grondbelasting in hoofdstuk 4 van deze memorie. Gedurende de jaren daarvoor wordt nog de heffingsgrondslag gebruikt zoals die gold op grond van de Grondbelastingverordening 1908. Het derde lid van artikel 101 bevat enkele vrijstellingen voor de grondbelasting zoals die nu nog gelden op grond van de Grondbelastingverordening 1908. Die zullen vervallen zodra de nieuwe heffingsgrondslag gaat gelden.

Artikel 102

Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden gezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. Onderdeel van deze evaluatie zal zijn de evaluatie van de onderhavige wet. In het wetsvoorstel is daartoe deze evaluatiebepaling opgenomen. Meer speciaal zal in het kader van die evaluatie ook gezien worden in hoeverre het financieel toezicht gehandhaafd zal blijven of beperkt kan worden. In de WolBES is eenzelfde evaluatiebepaling opgenomen.

Artikel 104

Het tweede lid van dit artikel is toegelicht bij artikel 99.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,
W. J. Bos